

Uit het oog, uit het hart?

Revolverende fondsen in de provincie Fryslân

Noordelijke
Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Uit het oog, uit het hart?

Revolverende fondsen in de provincie Fryslân



Onderzoekers	Klaas Kwakkel en Sieger Veenstra
Portefeuillehouder	Jan van der Bij
Datum	22 maart 2021

Voorwoord

Oprichting van revolverende fondsen past bij een bepaalde opvatting over de mogelijkheden van de overheid: ten behoeve van maatschappelijke ambities willen ingrijpen in de markt, met de erkenning dat de overheid zelf de benodigde specifieke deskundigheid ontbeert, zonder dat het politieke bestuur zich gedetailleerd met beslissingen kan bemoeien en met de intentie dat dat ingrijpen per saldo geen geld kost. Ook Drenthe, Fryslân en Groningen hebben geld in revolverende fondsen ondergebracht, zodat die fondsen initiatieven op tal van terreinen kunnen steunen met leningen en/of participaties. Die fondsen blijken nogal van elkaar te verschillen qua omvang, looptijd en juridische vormgeving; ook strekken ze zich uit over diverse beleidsterreinen. De overeenkomst is dat zij alle beheerd worden door externe partijen. De mate waarin het provinciebestuur een vinger aan de pols houdt, kent verschillende gradaties.

Provinciale Staten vervullen een belangrijke rol bij de oprichting van de fondsen. Zij besluiten zowel over het te bereiken doel als over de financiën die daarvoor beschikbaar worden gesteld. Daarna komen de fondsen meestal terug via de 'normale p & c cyclus'. Omdat dit soort fondsen vaak een langere doorlooptermijn hebben dan de vierjarige cyclus van de democratie, adviseert de Noordelijke Rekenkamer expliciet aandacht te besteden aan de informatievoorziening aan PS, zodat de fondsen niet uit het oog verloren raken.

De Noordelijke Rekenkamer onderzocht zes fondsen, twee per provincie. De verschillen zijn verrassend en mede daardoor kunnen de provincies van elkaar leren. Eigenlijk heeft elke provincie wel een 'good practice', bijvoorbeeld als het gaat om de wijze van renteberekening, de mate van bestuurlijke nabijheid en informatievoorziening.

Revolverende fondsen kennen nog geen lange geschiedenis en verstrekkende uitspraken over hun effectiviteit kunnen daarom op dit moment nog niet gedaan worden. Maar de uitkomsten van het rekenkameronderzoek ernaar zijn een prima reden om stil te staan bij de bestaande situatie, eventueel te leren van anderen dan wel bij te sturen, niet in de laatste plaats gezien de bedragen die gemoeid zijn met revolverende fondsen.

Een woord van dank is op zijn plaats aan de ambtelijke organisatie en de fondsbeheerders; de rekenkamer heeft veel van hen gevraagd om zo secuur mogelijk de verschillende fondsen in beeld te kunnen brengen.

Namens de Noordelijke Rekenkamer,

Anneke Beukers
Voorzitter

Linze Schaap
Directeur-secretaris

Inhoudsopgave

Achtergrond en vraagstelling.....	5
Conclusies.....	5
Aanbevelingen	12
1. Inleiding.....	14
1.1 Aanleiding en context.....	14
1.2 Aanpak en afbakening van het onderzoek.....	15
1.3 Leeswijzer.....	17
2. Relevante kenmerken van revolverende fondsen	18
2.1 Inleiding.....	18
2.2 Revolveren: wat is het en hoe werkt het?	18
2.3 Relevante kenmerken FSFE.....	21
2.4 Relevante kenmerken Doefonds en Innovatiebudget van de FOM.....	22
2.5 Provinciale vergelijking relevante kenmerken fondsen.....	24
2.6 Samenvattende bevindingen	25
3. Financiële risico's	26
3.1 Inleiding.....	26
3.2 Risicobeheersing door de provincie	26
3.3 Risicobeheersing door de fondsen	30
3.4 Provinciale vergelijking omgang met financiële risico's	32
3.5 Samenvattende bevindingen	36
4. Staatssteunrisico's.....	37
4.1 Inleiding.....	37
4.2 Middelenverstrekking van provincie naar fonds	38
4.3 Middelenverstrekking van fonds naar eindbegunstigden	38
4.4 Provinciale vergelijking omgang met staatssteun	40
4.5 Samenvattende bevindingen	41
5. Maatschappelijke en financiële resultaten	42
5.1 Inleiding.....	42
5.2 Toegevoegde waarde revolverende fondsen	42
5.3 Maatschappelijke doelen en resultaten FSFE	44
5.4 Maatschappelijke doelen en resultaten Doefonds / Innovatiebudget FOM.....	46
5.5 Provinciale vergelijking maatschappelijke resultaten.....	47
5.6 Financiële doelen en resultaten	49
5.7 Provinciale vergelijking financiële resultaten.....	53
5.8 Samenvattende bevindingen	56
6. Informatievoorziening Provinciale Staten.....	58
6.1 Inleiding.....	58
6.2 Informatievoorziening via planning en control (p & c) cyclus.....	58
6.3 Nota Financieringsinstrumenten 2013 en 2018	59
6.4 Nota Samenwerkingsrelaties en Protocol Verbonden Partijen	61
6.5 Rol Provinciale Staten bij oprichting.....	64

6.6	Rol Provinciale Staten tijdens exploitatie	66
6.7	Provinciale vergelijking informatievoorziening Provinciale Staten	68
6.8	Samenvattende bevindingen	70
	Bestuurlijke reactie	72
	Nawoord.....	74
	Bijlage 1: Beschrijving revolverende fondsen Fryslân	75
	Bijlage 2: Beschrijving FSFE en FOM.....	76
	Bijlage 3: Relevante artikelen BBV over paragrafen weerstandsvermogen en risicobeheersing, financiering en verbonden partijen	78
	Bijlage 4: Procedure van aanvraag tot ondertekening financiering	80
	Bijlage 5: Wanneer is sprake van geoorloofde staatssteun?	82
	Bijlage 6: Geïnterviewde personen	83
	Bijlage 7: Bronnenlijst.....	84

Achtergrond en vraagstelling

De provincie Fryslân heeft in de afgelopen tien jaar revolverende fondsen opgericht, waaronder het Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE) en het Doefonds (vanaf 2017 het Innovatiebudget van de FOM - Friese Ontwikkelingsmaatschappij).¹ Deze fondsen richten zich op het versnellen van de energietransitie en het stimuleren van de regionale economie. Voor deze twee fondsen hebben Provinciale Staten ruim € 100 miljoen beschikbaar gesteld.

Een provinciaal revolverend fonds is een financieel beleidsinstrument dat is gevuld met provinciaal geld. Vanuit het fonds worden middelen uitgezet als lening, deelneming of garantie. Uitgangspunt is dat ten minste een gedeelte van de middelen terugvloeit naar het fonds, zodat deze middelen opnieuw uitgezet kunnen worden. Het uiteindelijke doel is om maatschappelijke meerwaarde te bewerkstelligen die zonder het fonds niet of later tot stand zou zijn gekomen. De Friese fondsen FSFE en Doefonds (later: Innovatiebudget FOM) zijn op afstand van het provinciale bestuur geplaatst. De Noordelijke Rekenkamer heeft onderzocht hoe deze fondsen zijn vormgegeven, welke risico's gemoeid zijn met de revolverende fondsen, welke resultaten er met de fondsen zijn geboekt en hoe Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten op de hoogte blijven van de activiteiten van de fondsen. In het onderzoek stond de volgende vraagstelling centraal:

Hoe hebben de Noordelijke provincies hun revolverende fondsen vormgegeven, hoe vinden sturing en verantwoording plaats over de provinciale middelen in de fondsen, welke risico's worden daarmee gelopen en wat zijn de resultaten van de revolverende fondsen?

Conclusies

De hoofdconclusie van het onderzoek luidt als volgt:

De provincie Fryslân heeft de twee revolverende fondsen die de Noordelijke Rekenkamer onderzocht bewust als afzonderlijke besloten vennootschappen vormgegeven.

De invloed en sturing van Provinciale Staten op de fondsen vinden voornamelijk plaats bij de opzet en ontwikkeling ervan. Nadat een fonds is opgericht, is de informatievoorziening aan Provinciale Staten vooral op hoofdlijnen via de p & c cyclus. Incidenteel hebben Provinciale Staten kunnen bijsturen toen het Doefonds opging in de Friese Ontwikkelingsmaatschappij en naar aanleiding van een onderzoek naar het FSFE waar Provinciale Staten zelf opdracht toe gaven. De provincie en de fondsen zelf treffen

¹ Vanaf 2017 worden de activiteiten van het Doefonds voortgezet onder het Innovatiebudget van de Friese Ontwikkelingsmaatschappij (FOM). Als er in de tekst wordt gesproken over het Doefonds wordt ook bedoeld op de activiteiten van het Innovatiebudget van de FOM, tenzij expliciet anders aangegeven.

maatregelen om de financiële risico's over de verstrekte middelen te beheersen. De fondsen houden rekening met bestaande staatssteunrichtlijnen door in beginsel financieringen te verstrekken tegen marktconforme voorwaarden. De revolverende fondsen zijn opgericht om provinciale ambities op het gebied van energietransitie en innovatie te helpen realiseren. Cijfers hierover worden door de fondsen zelf bijgehouden. Tevens hebben de fondsen financiële doelstellingen meegekregen van de provincie. Het is lastig om uitspraken te doen over de financiële prestaties van het FSFE en het Doefonds, omdat de fondsen nog maar kort bestaan. Blijkens de enquêteresultaten voorzien de middelen die door het Doefonds (later Innovatiebudget FOM) zijn verstrekt duidelijk in een behoefte. Voor financieringen die het FSFE verstrekt is dit ten dele het geval.

Hieronder geven wij gedetailleerder antwoord op de deelvragen van het onderzoek. De conclusies worden steeds per deelvraag weergegeven. Onder de deelvraag staat steeds het korte antwoord op de vraag en daaronder een toelichting.

1.

a. Welke revolverende fondsen bestaan er in Fryslân, welke eigenschappen hebben deze fondsen en hoe heeft Fryslân deze fondsen vormgegeven?

De provincie Fryslân heeft een aantal revolverende fondsen,² waaronder de twee fondsen die de Noordelijke Rekenkamer onderzocht: de besloten vennootschappen Fûns Skjinne Fryske Energzy (FSFE) en het Doefonds (later het innovatiebudget van de FOM - Friese Ontwikkelmaatschappij). Het FSFE is het grootste revolverende fonds van de provincie. Provinciale Staten stelden hier € 90 miljoen voor beschikbaar; voor het Doefonds en later het Innovatiebudget van de FOM € 12 miljoen.

Beide fondsen zijn vormgegeven als besloten vennootschap waarvan de provincie Fryslân alle aandelen bezit. Als de enige aandeelhouder nemen Gedeputeerde Staten belangrijke beslissingen tijdens de aandeelhoudersvergadering van het fonds. Zowel het FSFE als het Doefonds verstrekt aandelenkapitaal en (achtergestelde) leningen.

b. Waarom heeft Fryslân gekozen voor deze vorm(en) en welke afwegingen zijn daarbij gemaakt?

De provincie koos er bewust voor om de revolverende fondsen op afstand van de provincie te plaatsen, omdat zij zelf niet beschikte over bepaalde specifieke benodigde kennis en vaardigheden. Tevens maakte de provincie de bewuste keuze de fondsen vorm te geven als besloten vennootschap.

De specifieke kennis en vaardigheden die de provincie ontbeerde, hadden betrekking op het inschatten van de kredietwaardigheid van de aanvragers, het inschatten van de financiële risico's van de projecten en het inrichten van het administratieve proces omtrent de verstrekking van leningen, de inning van terugbetalingen en de uitwinning van zekerheden. Daarnaast gaven bestaande fondsen aan dat een afzonderlijke B.V. een geschikte vorm was, omdat die flexibeler zou kunnen inspelen op marktsituaties.

² Voor een vollediger overzicht van de fondsen in Fryslân wordt verwezen naar bijlage 1 bij dit rapport.

Tevens zouden Gedeputeerde Staten controle- en sturingsmogelijkheden behouden op de B.V., die ze zouden kwijtraken als de fondsen in een stichting zouden zijn ondergebracht.

2. Hoe vindt verantwoording plaats aan Provinciale Staten over het publieke geld dat revolverende fondsen tot hun beschikking hebben en welke mogelijkheden hebben Provinciale Staten om (tussentijds) bij te sturen?

De sterkste sturingsmogelijkheden voor Provinciale Staten liggen bij de oprichting van de revolverende fondsen. Bij de oprichting worden belangrijke (kaderstellende) zaken vastgelegd, zoals de maatschappelijke doelstelling(en), de omvang van het budget, het besturingsmodel en de exit-strategie of looptijd van het fonds. Als de fondsen eenmaal zijn opgericht, dan valt er voor Provinciale Staten meestal weinig meer bij te sturen. De fondsen raken uit beeld.

Gedeputeerde Staten namen bij de oprichting van het FSFE en het Doefonds het voortouw, Provinciale Staten stuurden bij. Zo stelden Provinciale Staten € 1 miljoen van het budget voor het FSFE beschikbaar voor de financiering van kleinschalige lokale initiatieven. Bij het Doefonds besloten Provinciale Staten dat de beheerkosten niet hoger mochten zijn dan drie procent. Toen het Doefonds opging in de Friese Ontwikkelingsmaatschappij (FOM), namen Provinciale Staten een besluit van dezelfde strekking.³

Provinciale Staten worden over beide fondsen op hoofdlijnen geïnformeerd via de p & c cyclus. Daarnaast kan bijsturing plaatsvinden naar aanleiding van een evaluatie die normaal gesproken, conform afspraken uit het Protocol Verbonden Partijen, in principe eens per zes jaar plaatsvindt. Provinciale Staten hebben zelf opdracht gegeven voor een onderzoek⁴ naar het FSFE en naar aanleiding daarvan stuurden zij bij. Het Doefonds en later de FOM zijn nog niet geëvalueerd.

3. Hoe zien Provinciale Staten erop toe dat de gestelde maatschappelijke en/of financiële doelstellingen van de fondsen worden behaald?

Provinciale Staten zien enigszins toe op de financiële resultaten en niet op de maatschappelijke. Na oprichting zijn Provinciale Staten op hoofdlijnen geïnformeerd over de fondsen, voornamelijk via de p & c cyclus. De p & c stukken gaan niet in op de maatschappelijke resultaten van de fondsen. Soms werden Provinciale Staten buiten de p & c cyclus om geïnformeerd, bijvoorbeeld bij een evaluatie over het FSFE en de overgang van het Doefonds in de FOM. In de jaarstukken van de fondsen zelf wordt wel ingegaan op de maatschappelijke resultaten van de fondsen, maar die worden niet standaard aan Provinciale Staten gestuurd. Provinciale Staten vragen niet actief om informatie over de financiële of maatschappelijke resultaten van de revolverende fondsen.

³ Drie procent waarvan is in eerste instantie (bij het Doefonds) niet duidelijk. Bij de FOM gaat het om drie procent van het ingelegde kapitaal.

⁴ Het onderzoek is ingesteld op basis van een motie van Provinciale Staten op 21 juni 2017, waarin zij zichzelf verzoeken een onderzoeksc commissie in te stellen om de verantwoordelijkheids- en verantwoordingsstructuur van een aantal grote projecten in kaart te brengen en daaruit lessen te trekken voor dergelijke projecten in de toekomst. De Onderzoeksc commissie Leereffect Grote Projecten heeft het onderzoek uitgevoerd. De onderzoeksvraag luidt: *Hoe functioneert de verantwoordelijkheids- en verantwoordingsstructuur van grote projecten met uitvoering en verantwoordelijkheid op afstand van het provinciaal bestuur en welke verbeteringen zijn hierin mogelijk?* Provincie Fryslân, *Sturen met een afstandsbediening, Onderzoek grote projecten op afstand.*

4. Welke (financiële) risico's worden er met de revolverende fondsen gelopen en wat doet Fryslân om deze risico's te beperken?

Revolverende fondsen investeren per definitie in risicovolle projecten. Hierdoor lopen zowel de provincie Fryslân als de revolverende fondsen financiële risico's. Op verschillende manieren proberen zij deze risico's te beheersen.

De provincie loopt een financieel risico met de provinciale middelen die zij aan revolverende fondsen beschikbaar stelt. Bij het FSFE hanteert de provincie een risicopercentage van 33 procent. Dit percentage betreft de door de provincie ingeschatte kans dat het financiële risico, het volledige verlies van de beschikbaar gestelde middelen, zich manifesteert. Voor het Innovatiebudget van de FOM heeft de provincie dit risicopercentage op honderd procent gezet.

Gedeputeerde Staten stelden daarnaast een investeringscomité in voor beide fondsen. Het investeringscomité heeft als taak de fondsbeheerder (en directie) van de fondsen op onafhankelijke en deskundige wijze te adviseren over financieringsvoorstellen.

Ook de revolverende fondsen zelf nemen stappen om de financiële risico's van de gefinancierde projecten te beheersen. Voorbeelden hiervan zijn het doorlopen van een uitgebreid stappenplan (inclusief de mogelijkheid een boekenonderzoek uit te (laten) voeren), in sommige gevallen het zelf uitwerken van het projectvoorstel en een actief debiteurenbeheer als de financiering eenmaal is verstrekt.

5 Hoe zorgen de revolverende fondsen ervoor dat zij handelen binnen de geldelijke wettelijke kaders, waaronder Europese regelgeving inzake staatssteun?

Bij de middelenverstrekking door het FSFE en het Doefonds (later Innovatiebudget FOM) ligt de nadruk sterk op het verstrekken tegen marktconforme voorwaarden, omdat er dan per definitie geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun.

Revolverende fondsen zijn opgericht om projecten te financieren die geen of onvoldoende financiering uit de markt kunnen aantrekken (marktfalen). Vooral bij (achtergestelde) leningen die worden verstrekt door de fondsen, wordt zelden medefinanciering verstrekt door private partijen. In die gevallen wordt marktconformiteit geïnterpreteerd conform richtlijnen van de Europese Commissie. Deze richtlijnen bevatten een berekeningssystematiek om te komen tot een marktconforme rente. Zolang de fondsen de rente conform deze richtlijnen berekenen, dan heeft deze het predicaat 'marktconform' en zal er geen sprake zijn van staatssteun. Zowel het FSFE als het Doefonds hanteert deze berekeningsmethode van de Europese Commissie wanneer het (achtergestelde) leningen verstrekt. Deze berekeningssystematiek leidt echter tot zodanige rentetarieven, vooral voor achtergestelde leningen aan innovatieve projecten, dat eindbegunstigden daardoor problemen kunnen ondervinden om aan de terugbetalings- en renteverplichtingen te voldoen. Dit is voor de fondsen een risico waardoor financiële resultaten kunnen tegenvallen. Tevens kunnen de maatschappelijke resultaten die de fondsen nastreven zo in het geding komen.

De investeringsreglementen van het FSFE en het Doefonds (later de FOM) laten de mogelijkheid open om staatssteun te verstrekken binnen de kaders van de Europese Commissie; daar wordt zelden gebruik van gemaakt.⁵

6.

a Wat zijn de (eerste) resultaten van de Friese revolverende fondsen? Hoe revolverend zijn de fondsen?

De revolverende fondsen zijn opgericht om provinciale ambities op het gebied van energietransitie en innovatie te helpen realiseren. Cijfers hierover worden door de fondsen zelf bijgehouden. Tevens hebben de fondsen financiële doelstellingen meegekregen van de provincie. Het is lastig om uitspraken te doen over de financiële prestaties van het FSFE en het Doefonds, omdat de fondsen nog maar kort bestaan.

Het FSFE financiert projecten die zich richten op energiebesparing en/of de productie van duurzame energie; het draagt daarmee bij aan de duurzaamheidsambities van de provincie Fryslân. Het FSFE houdt zelf de cijfers bij, maar monitoring wordt vanaf 2017 jaarlijks uitgevoerd door een extern bureau. Volgens de meest recente monitor wordt er met de projecten die mede door de financiering van het FSFE tot en met 2019 zijn gerealiseerd, jaarlijks voor 2.037 Terajoule aan duurzame energie geproduceerd en voor 8,41 Terajoule per jaar aan energie bespaard. Daarnaast hebben de projecten 790 arbeidsjaren aan tijdelijke werkgelegenheid gecreëerd.

Het maatschappelijke doel van het Doefonds en het Innovatiebudget van de FOM is om innovatie in het Friese midden- en kleinbedrijf te bevorderen. Dit wordt gemeten door het aantal fte aan directe werkgelegenheid bij te houden dat resulteert door de verstrekte investeringen. Tot en met 2019 is er 264 fte aan directe werkgelegenheid gecreëerd. De N.V. NOM, Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland (NOM) vraagt deze cijfers halfjaarlijks bij de portefeuillebedrijven op.

Naast maatschappelijke doelstellingen worden er met de middelen in de fondsen ook financiële doelen nagestreefd. De provincie heeft met het FSFE afgesproken dat de middelen die de provincie aan het FSFE heeft verstrekt, volledig moeten terugvloeien (honderd procent revolverend). Over de financiële resultaten van het FSFE en het Doefonds kan op dit moment nog weinig worden gezegd, omdat de fondsen relatief jong zijn. In de eerste jaren van bestaan maken revolverende fondsen meestal wel kosten voor het beheer maar genereren ze relatief weinig inkomsten, omdat de portefeuille met leningen en participaties dan relatief leeg is. Er gaan vaak enkele jaren overheen voordat een revolverend fonds goed is ingericht en het fonds voldoende bekend is bij eventueel geïnteresseerden. Daarnaast kost het tijd om financieringsaanvragen te beoordelen en de investeringsportefeuille op te bouwen. Vanuit die achtergrond is het niet verwonderlijk dat het FSFE en het Doefonds in de eerste jaren van bestaan verlies leden. Vanaf 2018 is er voor het FSFE een omslag te zien, waarbij de netto rentebaten de beheerkosten en kosten voor afwaarderingen overstijgen.

De doelstelling van het Innovatiebudget van de FOM is om tussen de vijftig en vijfenzeventig procent revolverendheid te realiseren (na de eerste ronde van uitzettingen). In alle jaren dat het Doefonds

⁵ Het gaat dan om de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AVGG) en de de-minimisverordening.

(opgevolgd door het Innovatiebudget binnen de FOM) in bedrijf is, zijn de kosten groter dan de inkomsten. Als gevolg daarvan is de (boek)waarde lager dan de nominale waarde van de oorspronkelijk beschikbaar gestelde provinciale middelen. De (boek)waarde kan stijgen als er overwegend positieve rendementen worden geboekt met de verkoop van participaties of verder dalen als er overwegend negatieve rendementen worden geboekt met de verkoop van participaties. Tot en met 2019 zijn er vanuit het Doefonds nog nauwelijks participaties verkocht. Daardoor kunnen er geen duidelijk uitspraken worden gedaan over de financiële resultaten van het fonds.

b. Hoe doeltreffend en doelmatig zijn de fondsen?

Blijkens de enquêteresultaten voorzien de middelen die door het Doefonds (later Innovatiebudget FOM) zijn verstrekt duidelijk in een behoefte. Voor financieringen die door het FSFE zijn verstrekt is dit ten dele het geval.

Zowel het FSFE als het Doefonds is opgericht om bij te dragen aan de realisatie van provinciale doelen: de fondsen zijn opgericht om projecten te financieren die bijdragen aan de maatschappelijke doelen, maar die niet voldoende financiering konden aantrekken (marktfalen). Immers, als er voldoende financiering uit de markt gehaald kan worden, dan is er geen reden tot overheidsingrepen. De Noordelijke Rekenkamer heeft een korte enquête gehouden onder eindbegunstigden: twee van de vijf bevroegde projecten die steun hebben ontvangen van het FSFE hadden gerealiseerd kunnen worden zonder die steun. Voor de projecten die door het Doefonds zijn gefinancierd is dat veel minder het geval. Van de negen bevroegde projecten had er volgens de respondenten niet één doorgang kunnen vinden zonder de financiële steun van het Doefonds.

7. Waarin verschillen de fondsen en hun resultaten en in hoeverre kunnen de Noordelijke provincies in dit verband van elkaar leren?

De zes fondsen die de Noordelijke Rekenkamer onderzocht verschillen van elkaar. Die verschillen bestaan zowel tussen als binnen de provincies; het gaat dan om de vormgeving en de voorwaarden die de provincies aan de fondsen stellen.

Tabel 1 toont de belangrijkste verschillen tussen de fondsen.

Tabel 1: belangrijkste verschillen tussen de revolverende fondsen in de drie Noordelijke provincies

Provincie	Naam fonds	Rechtsvorm	Looptijd	Risico-inschatting	Fonds-omvang (in miljoenen euro's)	Verstrekt als:	Voorwaarden provinciale middelen
Drenthe	Drentse Energie Organisatie (DEO)	Stichting	9 jaar, verlengd tot 14 jaar. Gesloten einde	10%	39,2	Lening	0% rente
Groningen	MKB Fonds Drenthe	B.V.	15 jaar, open einde	100%	13,0	Aandelenkapitaal	
	Fonds Nieuwe Doen (FND)	Stichting	10 jaar, iedere 4 jaar evaluatie, open einde	10%	48,0	Lening	Variabele rente, met minimum van 0,7%
Fryslân	Investeringsfonds Groningen	B.V.	15 jaar investeren, iedere 4 jaar evaluatie, verlenging mogelijk dus open einde	20%	60,0	Aandelenkapitaal	
	Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE)	B.V.	15 jaar, open einde	33%	90,0	Aandelenkapitaal (1/3) en lening (2/3)	2% vaste rente voor leningdeel
	Doefonds / FOM	B.V.	Eerst 5 jaar, daarna maximaal tweemaal 5 jaar verlenging mogelijk. Gesloten einde	100%	12,0	Aandelenkapitaal	

De drie Noordelijke provincies kunnen op verschillende aspecten van elkaar leren. Hieronder worden twee voorbeelden genoemd uit een andere provincie.

Goed voorbeeld: Informatievoorziening PS Drenthe

In Drenthe hebben Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten afspraken gemaakt over de informatievoorziening van verbonden partijen. Net als in Groningen worden de Drentse revolverende fondsen gezien als verbonden partijen. Deze afspraken schrijven voor dat Provinciale Staten jaarlijks geïnformeerd worden door middel van het jaarverslag van de verbonden partij. Het jaarverslag wordt door de ambtelijke organisatie van de provincie Drenthe voorzien van een toelichtende notitie waarin Gedeputeerde Staten de link leggen tussen verbonden partij en provinciale doelen en doelbereiking. Bovendien schrijven deze afspraken voor dat verbonden partijen een standaardagendapunt zijn in Statencommissievergaderingen.

Goed voorbeeld: provinciale lening verstrekt tegen flexibele marktconforme voorwaarden in Groningen

De drie provincies hebben (een deel van) de middelen aan hun revolverende fondsen verstrekt als leningen. Hun rentetarieven verschillen: Fryslân rekent een vaste rente van 2%, Drenthe 0% en Groningen rekent een variabele rente met een minimum van 0,7%. Dat is relevant voor de beoordeling of sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Daarbij is het overigens wel van belang of de revolverende fondsen zich primair bezighouden met een economische activiteit. Daar lijkt het wel op: zij beheren financiële middelen en verstrekken die aan eindbegunstigden. Aan de andere kant kan gesteld worden dat zij een verlengstuk van de overheid zijn en een publiek belang dienen. Het is dus niet in één oogopslag duidelijk of er bij de uitoefening van de werkzaamheden van revolverende fondsen voornamelijk sprake is van een economische activiteit. Volgens deskundigen bestaat er echter een kans dat het Europese Hof de activiteiten van revolverende fondsen als economische activiteit beschouwt, waardoor het mededingingsrecht op hen van toepassing is.⁶ Het werken met variabele marktconforme rentetarieven is één van de manieren om middelen te verstrekken conform de vigerende staatssteunvoorwaarden.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: *Gedeputeerde Staten, informeer Provinciale Staten structureel over de maatschappelijke resultaten van revolverende fondsen. Dit kan door de jaarstukken van de revolverende fondsen standaard naar Provinciale Staten te sturen voorzien van een toelichtende notitie waarin Gedeputeerde Staten de link leggen tussen revolverend fonds en provinciale doelen en doelbereiking (zie ook het antwoord op deelvraag 7: Goed voorbeeld: Informatievoorziening PS Drenthe). Een andere mogelijkheid is om de maatschappelijke resultaten aan de hand van overzichtelijke en in de tijd niet-wijzigende indicatoren op te nemen in de paragraaf verbonden partijen.*

Aanbeveling 2: *Provinciale Staten, vraag actief om informatie over alle revolverende fondsen en wees kritisch op de kwaliteit van de geleverde informatie. Verzoek om onafhankelijk onderzoek of overweeg zelf een onderzoek in te stellen, wanneer de informatie die Gedeputeerde Staten verstrekken van onvoldoende kwaliteit is.*

Aanbeveling 3: *Evalueer bestaande en nieuw op te richten revolverende fondsen eens per vier jaar, bij voorkeur in het eerste jaar van een collegeperiode.*

Door de fondsen minimaal eenmaal per collegeperiode te evalueren worden Provinciale Staten betrokken bij het wel en wee van het fonds, ook als de Statenleden niet betrokken zijn geweest bij de oprichting van het fonds.

⁶ Gebaseerd op een vertrouwelijke notitie die Prof. Dr. Vedder van de Rijksuniversiteit Groningen op verzoek van de Noordelijke Rekenkamer schreef.

Aanbeveling 4: *Treed in overleg met de fondsen over de mogelijkheden die de Europese Commissie biedt om geoorloofde staatssteun te verstrekken. Het meest voor de hand liggend zijn de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV). Overweeg om daar meer gebruik van te maken. De AGVV maakt het onder bepaalde voorwaarden mogelijk staatssteun te verstrekken aan het MKB en ondernemingen die zich op ontwikkeling en innovatie richten.*

Revolverende fondsen worden opgericht om maatschappelijke doelen te helpen realiseren. Tevens dient het geld in meer of mindere mate te revolveren. De fondsen kunnen binnen Europese staatssteunregelingen verder gaan dan ze momenteel doen. Gunstiger voorwaarden maken het voor de eindbegunstigden beter mogelijk aan hun (terugbetalings-)verplichtingen te voldoen en zullen naar alle waarschijnlijkheid eerder leiden tot maatschappelijke meerwaarde.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en context

In 2019 deed de Algemene Rekenkamer onderzoek naar revolverende fondsen van het Rijk. Sinds 2008 zijn er ruim twintig revolverende fondsen op Rijksniveau bijgekomen.⁷ Ook de drie Noordelijke provincies richtten revolverende fondsen op. Belangrijke maatschappelijke doelstellingen waar deze fondsen zich op richten zijn bijvoorbeeld het stimuleren van de regionale economie, het versnellen van de energietransitie en het verbeteren van de leefbaarheid. De revolverende fondsen werken vaak op afstand van de provinciale organisatie. Dat is meestal een bewuste keuze. De provincies maakten forse budgetten vrij voor de fondsen, vaak afkomstig uit de provinciale reserves. In Fryslân gaat het om ruim € 250 miljoen.⁸ Diverse vragen over de werking van deze fondsen kunnen gesteld worden. Hoe, bijvoorbeeld, zit het met de sturing door en verantwoording aan Provinciale Staten ten aanzien van de aanwending van publieke middelen? Zijn de doelen waarvoor de fondsen in het leven zijn geroepen bereikt en is een revolverend fonds daarvoor het meest geschikte instrument (geweest)? In hoeverre revolveren de middelen in het fonds daadwerkelijk en welke risico's worden gelopen met het op afstand gezette geld?

Het doel van dit onderzoek is tweeledig: enerzijds inzicht verschaffen in (de werking van) revolverende fondsen in Fryslân en anderzijds te onderzoeken welke resultaten de provincie Fryslân met de revolverende fondsen bereikt. Daarmee worden Provinciale Staten van Fryslân ondersteund in hun kaderstellende en controlerende rol.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe heeft de provincie Drenthe haar revolverende fondsen vormgegeven, hoe vinden sturing en verantwoording plaats over de provinciale middelen in de fondsen, welke risico's worden daarmee gelopen en wat zijn de resultaten van de revolverende fondsen?

Deze vraag valt uiteen in zeven deelvragen:

1. Welke revolverende fondsen bestaan er in Fryslân, welke eigenschappen hebben deze fondsen en hoe heeft Fryslân deze fondsen vormgegeven? Waarom heeft Fryslân gekozen voor deze vorm(en) en welke afwegingen zijn daarbij gemaakt?

⁷ Algemene Rekenkamer, *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*, 2019, p.5.

⁸ Noordelijke Rekenkamer, *Onderzoeksplan revolverende fondsen*, vastgesteld door het College van de Noordelijke Rekenkamer op 11 maart 2019.

2. Hoe vindt verantwoording plaats aan Provinciale Staten over het publieke geld dat revolverende fondsen tot hun beschikking hebben en welke mogelijkheden hebben Provinciale Staten om (tussentijds) bij te sturen?
3. Hoe zien Provinciale Staten erop toe dat de gestelde maatschappelijke en/of financiële doelstellingen van de revolverende fondsen worden behaald?
4. Welke (financiële) risico's worden er met de revolverende fondsen gelopen en wat doet Fryslân om deze risico's te beheersen?
5. Hoe zorgen de revolverende fondsen ervoor dat zij handelen binnen de geldende wettelijke kaders, waaronder Europese regelgeving inzake staatssteun?⁹
6. Wat zijn de (eerste) resultaten van de Friese revolverende fondsen? Hoe doeltreffend en doelmatig zijn de fondsen? Hoe revolverend zijn de fondsen?
7. Waarin verschillen de fondsen en hun resultaten en in hoeverre kunnen de noordelijke provincies in dit verband van elkaar leren?

1.2 Aanpak en afbakening van het onderzoek

Om een goed beeld te krijgen van de precieze werking van revolverende fondsen heeft de Noordelijke Rekenkamer ervoor gekozen om per provincie twee revolverende fondsen in detail te onderzoeken. Daarbij diende er aan de volgende criteria te worden voldaan:

- Het fonds diende te voldoen aan de definitie van revolverend fonds zoals deze door de Noordelijke Rekenkamer wordt gehanteerd;¹⁰
- De middelen in het fonds dienden voor minimaal de helft afkomstig te zijn van de provincie;
- Het fonds diende minimaal drie jaren (te hebben) bestaan;
- De fondsomvang moest significant (groter dan 10 € miljoen) zijn.

Op basis van gesprekken met provinciale ambtenaren en de raadpleging van begrotingen en jaarstukken van de provincie Fryslân heeft de Noordelijke Rekenkamer, met inachtneming van bovengenoemde criteria, twee revolverende fondsen in Fryslân geselecteerd. Tabel 2 bevat een korte beschrijving van de geselecteerde revolverende fondsen. bijlage 2 een uitgebreidere beschrijving .

⁹ Voor de beantwoording van deze vraag heeft de Noordelijke Rekenkamer zich geconcentreerd op de wijze waarop de fondsen aandacht schenken aan het vraagstuk van staatssteun in hun procedures omtrent het verstrekken van financieringen. Welke (controle)mechanismen zijn aanwezig om te voorkomen dat ongeoorloofde staatssteun wordt verstrekt?

¹⁰ In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de door de Noordelijke Rekenkamer gehanteerde definitie.

Tabel 2: korte omschrijving van de geselecteerde revolverende fondsen

<p>Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE)</p>	<p>Het Fûns Skjinne Fryske Enerzjy heeft als doel een bijdrage te leveren aan de duurzaamheidsambitie van de provincie Fryslân door het beschikbaar stellen van financiële middelen aan investeringsprojecten op het gebied van duurzame energie en energiebesparing.¹¹ Het fonds doet dit met name door risicodragende financieringen in de vorm van (achtergestelde) leningen, garanties en/of aandelenkapitaal te verstrekken aan projecten die bijdragen aan deze doelstelling. De totale omvang van het fonds is € 90 miljoen.¹²</p>
<p>Doefonds / Innovatiebudget van de Friese Ontwikkelingsmaatschappij (FOM)</p>	<p>Het Doefonds en zijn opvolger, het Innovatiebudget van de Friese Ontwikkelingsmaatschappij (FOM), hebben als doel innovatie door, en de innovatieve kracht van, het Friese midden- en kleinbedrijf te bevorderen en te versterken. Van 2014 tot en met december 2017 heette het fonds Doefonds. Oorspronkelijk had het Doefonds een omvang van € 8 miljoen. In 2018 werd het Innovatiebudget binnen de FOM (voortzetting Doefonds) verhoogd naar € 12 miljoen.</p>

Vervolgens heeft de Noordelijke Rekenkamer voor beide fondsen relevante documenten verzameld: de belangrijkste beleidskaders van de provincie Fryslân die betrekking hebben op revolverende fondsen en specifieke fondsdocumentatie over de fondsen, zoals statuten en investeringsreglementen. In aanvulling daarop zijn interviews gehouden met medewerkers van de provincie, medewerkers van de specifieke fondsen en eindbegunstigden van financiering uit de fondsen. Bovendien is een deelonderzoek uitgevoerd onder begunstigden van middelen uit de fondsen. Bijlage 7 bevat een overzicht van de geïnterviewde personen. Daarnaast heeft de Noordelijke Rekenkamer per fonds in kaart gebracht hoe Provinciale Staten zijn geïnformeerd over de fondsen. Hiermee heeft zij een beeld gekregen van de manier waarop verantwoording aan Provinciale Staten heeft plaatsgevonden over de besteding van de provinciale middelen in het fonds, de sturingsmogelijkheden voor Provinciale Staten en de ruimte die Provinciale Staten daarin zelf hebben weten te creëren. De wijze waarop de provincie Fryslân omgaat met haar revolverende fondsen is vervolgens vergeleken met de wijze waarop de provincies Drenthe en Groningen dat doen.

Dit onderzoek kijkt terug op de periode 1 januari 2010 tot 1 april 2020. Dit hangt samen met de besluitvorming over de oprichting van de geselecteerde fondsen.

Zoals in tabel 2 te zien is, is het Doefonds, met een budget van € 8 miljoen eind 2017 voortgezet als het Innovatiebudget met een uiteindelijke omvang van € 12 miljoen onder de FOM. De Noordelijke Rekenkamer spitst haar onderzoek toe op het Doefonds en het Innovatiebudget van de FOM. Met het innovatiebudget van de FOM worden de feitelijke werkzaamheden van het Doefonds voortgezet. Daar waar mogelijk wordt in dit onderzoek informatie gegeven op het niveau van het Doefonds en het Innovatiebudget van de FOM. Waar dat niet mogelijk bleek, wordt informatie gegeven over de FOM als geheel. Wanneer in de tekst gesproken wordt over de FOM, dan wordt de volledige FOM bedoeld, dus inclusief andere deelbudgetten.

¹¹ Provincie Fryslân, vergadering van Provinciale Staten van 27 februari 2013. Doelstelling is 16% duurzame energie in 2020, zoals belegd in het coalitieakkoord over 2011 – 2015; Provincie Fryslân, *Nije Enerzjy foar Fryslân*, Coalitieakkoord 2011 – 2015. In het coalitieakkoord over 2015 – 2019 wordt gesproken over 25% in 2025. Provincie Fryslân, *Mei elkenien, foar elkenien*, Coalitieakkoord 2015 – 2019. Daarnaast wil de provincie Fryslân de energie-efficiëntie met 20% doen toenemen. Rebel Energy B.V. i.s.m. Provincie Fryslân, *Bedrijfsplan FSFE*, 11 juni 2013

¹² FSFE, Investeringsreglement, vastgesteld door Provinciale Staten tijdens de Provinciale Statenvergadering van 17 oktober 2013.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de manier waarop revolverende fondsen doorgaans worden vormgegeven. In dit hoofdstuk wordt vervolgens ingezoomd op de wijze waarop de Friese fondsen zijn vormgegeven. Aan het eind van dit hoofdstuk worden de Friese fondsen op een aantal aspecten vergeleken met de Groningse en Drentse revolverende fondsen. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de financiële risico's die de provincie en de fondsen lopen met de revolverende financieringen die door de fondsen worden verstrekt. Tevens wordt dit vergeleken met de wijze waarop in Groningen en Drenthe wordt omgegaan met de financiële risico's. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de risico's die bestaan met betrekking tot het ongeoorloofd verstrekken van staatssteun. Ook hier wordt de wijze waarop daar in Fryslân mee wordt omgegaan vergeleken met de wijze waarop daar in Groningen en Drenthe mee wordt omgegaan. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 stilgestaan bij de resultaten van de Friese fondsen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de maatschappelijke en financiële resultaten van de fondsen. De maatschappelijke en financiële resultaten worden vergeleken met de resultaten van de Groningse en Drentse fondsen. In hoofdstuk 6 wordt stilgestaan bij de manier waarop Provinciale Staten zijn betrokken bij de besluitvorming over de revolverende fondsen. Aan het eind van hoofdstuk 6 wordt dit vergeleken met de wijze waarop Provinciale Staten in Groningen en Drenthe zijn betrokken.

2. Relevante kenmerken van revolverende fondsen

2.1 Inleiding

In dit onderzoek heeft de Noordelijke Rekenkamer gedetailleerd gekeken naar het Fûns Skjinne Fryske Energzy (FSFE) en de het Doefonds / Friese Ontwikkelingsmaatschappij (FOM). Er bestaan veel verschillen tussen deze beide Friese fondsen. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de vraag wat een revolverend fonds eigenlijk is en hoe deze juridisch zijn vormgegeven. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste kenmerken van het FSFE en de FOM. Hiermee wordt inzicht verschaft in (de werking van) twee van de belangrijkste Friese revolverende fondsen en antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke revolverende fondsen bestaan er in de provincie Fryslân, welke eigenschappen hebben deze fondsen en hoe heeft Fryslân deze fondsen vormgegeven? Waarom heeft de provincie Fryslân gekozen voor deze vorm(en) en welke afwegingen zijn daarbij gemaakt?

2.2 Revolveren: wat is het en hoe werkt het?

Net als subsidies zijn revolverende middelen financiële instrumenten die overheden inzetten om andere partijen te stimuleren bepaalde activiteiten uit te voeren die het publieke belang dienen. Bij revolverende middelen is de gedachte dat de verstrekte middelen (meestal in de vorm van een lening, deelneming of garantie) weer terugvloeien naar de verstrekker en weer ingezet (kunnen) worden.

Definitie van een revolverend fonds

De Algemene Rekenkamer constateert dat er verschillende omschrijvingen van het fenomeen revolverend fonds bestaan en dat er geen definitie bestaat die een scherpe scheiding aanbrengt tussen een revolverend fonds en een andere (financieel) instrument.¹³ Op basis van deskresearch en denksessies met stakeholders komt de Algemene Rekenkamer tot een definitie van revolverende fondsen.¹⁴ Op basis van deze definitie hanteert de Noordelijke Rekenkamer de volgende definitie van revolverende fondsen:

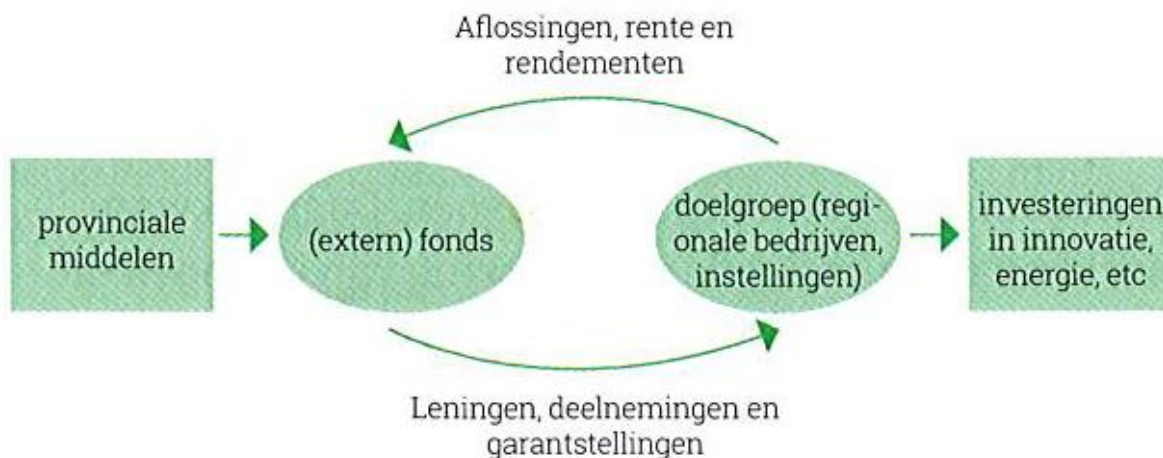
¹³ Algemene Rekenkamer, *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*, 2019, p.10.

¹⁴ Zie voor de definitie: Algemene Rekenkamer, *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*, 2019, p.11.

Tekstkader I: definitie revolverend fonds

Een provinciaal revolverend fonds is een financieel beleidsinstrument, **deels of geheel gefinancierd met een provinciale bijdrage**, waarbij middelen zoals **leningen, deelnemingen en garanties** of andere vormen van risicodragende participaties **ten minste 1 maal** kunnen worden uitgezet. Uitgangspunt is dat ten minste een gedeelte van de middelen moet terugvloeien zodat deze opnieuw uitgezet kunnen worden. Het uiteindelijke doel is om maatschappelijke meerwaarde te bewerkstelligen die zonder het instrument niet of later tot stand zou zijn gekomen. Daarbij geldt dat het revolverende fonds op afstand van het provinciale bestuur is geplaatst (extern beheer) of dat de middelen voor het fonds zijn afgeschermd van de jaarlijkse begrotingscyclus (in geval van intern beheer).¹⁵

Het creëren van een extern beheerd fonds is een besluit van een bestuursorgaan.¹⁶ Een extern beheerd fonds bezit meestal een privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid (besloten vennootschap, naamloze vennootschap of stichting). Bij een intern fonds is het van belang dat de middelen voor langere tijd apart zijn gezet ten behoeve van een vooraf gedefinieerd maatschappelijk doel.¹⁷ Eén van de belangrijkste argumenten om te kiezen voor een revolverend fonds is dat er via een fonds efficiënter met publiek geld zou worden omgegaan, omdat eindbegunstigden terugbetalen. Dan vloeien de middelen terug in het fonds en kunnen ze opnieuw worden ingezet. Dat vereist echter dat alleen projecten die een positieve businesscase hebben en dus op de lange termijn levensvatbaar zijn, in aanmerking komen voor financiering uit een revolverend fonds.



Figuur 1: Schematische weergave van de werking van revolverende fondsen (bron: TPC)

¹⁵ Daardoor zijn de middelen voor intern beheerde fondsen voor meerdere jaren beschikbaar.

¹⁶ Invest-NL vormt hierop een uitzondering. Dit recentelijk opgerichte revolverende fonds is opgericht door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk op grond van een wet (Machtigingswet oprichting Invest-NL). Volgens de Awb is de wetgevende macht geen bestuursorgaan. Juridisch gezien is het correcter te spreken over de oprichting door een publiekrechtelijke rechtspersoon (Bron: Van Waarde, 2019, p.14).

¹⁷ Het verstrekken van leningen vanuit de provinciale begroting valt daarmee niet onder de definitie van een revolverend fonds, hoewel dergelijke leningen in principe wel worden terugbetaald en opnieuw kunnen worden ingezet voor een zelfde of andere (beleids)doel.

Figuur 1 laat zien hoe revolverende fondsen werken. Er kunnen verschillende revolverende middelen worden ingezet om de maatschappelijke doelen van een revolverend fonds te bereiken. Het gaat hierbij om leningen, deelnemingen en/of garanties. De gedachte is dat de verstrekte middelen plus vergoedingen, zoals rente (bij leningen), dividenden (bij deelnemingen) en premies (bij garanties), terugvloeien naar het fonds, waarna deze middelen opnieuw kunnen worden uitgezet.

Juridische vormgeving van fondsen¹⁸

Anno 2020 bestaat er geen specifieke wet- of regelgeving die beschrijft hoe revolverende fondsen juridisch vorm moeten worden gegeven en wat hiervan de consequenties zijn. Vaak wordt er voor gekozen om revolverende fondsen op afstand te plaatsen in een privaatrechtelijke rechtsvorm, meestal een besloten vennootschap (B.V.), een naamloze vennootschap (N.V.) of een stichting. Daarmee zou de politieke inmenging bij individuele investeringsbeslissingen worden verkleind. Bovendien zouden ondernemingen liever met een privaatrechtelijk vormgegeven fonds zakendoen, omdat een dergelijk fonds minder gevoelig zou zijn voor veranderingen in overheidsbeleid. Als het fonds kwalificeert als bestuursorgaan en subsidies¹⁹ verstrekt in de zin van artikel 4:21, eerste lid, van de Awb (zie tekstkader II), dan dient het de subsidiëtitel (titel 4.2), van de Awb in acht te nemen bij het verstrekken van financiering aan eindbegunstigden.

Tekstkader II: Bestuursorgaan en subsidie volgens de Algemene wet bestuursrecht

“Artikel 1:1

1. Onder bestuursorgaan wordt verstaan:

- a. Een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld (a-orgaan), of*
- b. Een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed (b-orgaan).”*

“Artikel 4:21

1. Onder subsidie wordt verstaan:

- De aanspraak op financiële middelen;*
- Verstrekt door een bestuursorgaan;*
- Met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager;*
- Anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.”*

Doordat de publieke middelen meestal door een privaatrechtelijk vormgegeven fonds worden verstrekt zonder dat dit door wettelijke voorschriften is bepaald, is het fonds in beginsel niet te kwalificeren als bestuursorgaan zoals gedefinieerd in de Awb. Maar als er een sterke inhoudelijke en financiële band bestaat tussen de overheid en de rechtspersoon,²⁰ kan een rechter een privaatrechtelijke rechtspersoon toch als bestuursorgaan aanmerken. Volgens bestaande jurisprudentie is dat concreet het geval als:

1. De inhoudelijke criteria voor het verstrekken van geldelijke uitkeringen of voorzieningen in beslissende mate worden bepaald door één of meer bestuursorganen. En:

¹⁸ Deze paragraaf is gebaseerd op Van Waarde (2019) tenzij expliciet anders aangegeven.

¹⁹ In de Memorie van Toelichting bij de derde tranche Awb is expliciet vermeld dat de aanspraak op financiële middelen ook van toepassing is op verstrekte leningen en garanties.

²⁰ ABRvS 17 september 2014 ECLI:NL:RVS:2014:3379 en CRvB 15 augustus 2018 ECLI:NL:CRVB:2018:2554.

2. De verstrekking van deze geldelijke uitkering of voorziening in overwegende mate, in beginsel voor twee derde of meer, wordt gefinancierd door één of meer bestuursorganen.

Een revolverend fonds kan dus kwalificeren als bestuursorgaan dat subsidies verstrekt in de zin van artikel 4:21 Awb, Dan is de Awb op het fonds van toepassing. Dat heeft de volgende gevolgen:²¹

- Het fonds is gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur;
- De Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob) is van toepassing op het fonds;
- De Wet Normering Topinkomens (WNT) is van toepassing op het fonds;²²
- Rekenkamers kunnen volledig toezicht houden op financiële verstrekkingen vanuit het fonds;
- Rechtsbescherming bij de bestuursrechter staat open.

2.3 Relevante kenmerken FSFE

De belangrijkste kenmerken van het FSFE staan onder andere beschreven in de oprichtingsstatuten en het investeringsreglement van het FSFE. Tabel 3 toont de belangrijkste eigenschappen van het FSFE.

Provinciale Staten hebben tijdens de oprichting van het FSFE ingestemd met het bedrijfsplan van het FSFE, het investeringsreglement, de notariële akte en een aantal andere oprichtingsdocumenten.²³ Wijzigingen in de statuten of het besluit tot ontbinding van het FSFE kunnen alleen plaatsvinden in een Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA).²⁴ Ditzelfde geldt ook voor wijzigingen in het investeringsreglement.²⁵

Tabel 3: Belangrijkste eigenschappen FSFE²⁶

Oprichtingsjaar	2014
Geplande looptijd	Het FSFE heeft in beginsel een looptijd van 15 jaar. Verlenging of vroegtijdige beëindiging naar aanleiding van tussentijdse evaluaties is mogelijk.

²¹ Gebaseerd op Van den Brink (2018).

²² Om te bepalen of de WNT van toepassing is op bepaalde instellingen kan gebruik worden gemaakt van het stappenschema van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (<https://www.topinkomens.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/stappenschema-valt-de-instelling-onder-de-wnt>). Tevens houdt dit ministerie een WNT-register bij van instellingen die onder de WNT vallen. Tot slot heeft de onafhankelijke accountant die de jaarstukken van zelfstandige entiteiten controleert een extra controlerende taak met betrekking tot de WNT. De accountant controleert naleving van de WNT bij instellingen die onder de WNT vallen en heeft een meldingsplicht als zich een overtreding van de WNT voordoet.

²³ Vergadering van Provinciale Staten van 17 oktober 2013.

²⁴ Artikel 34 in de Akte van oprichting van het FSFE, vastgesteld door Provinciale Staten tijdens de Provinciale Statenvergadering van 17 oktober 2013.

²⁵ FSFE, artikel 12 in het Investeringsreglement, vastgesteld door Provinciale Staten tijdens de Provinciale Statenvergadering van 17 oktober 2013.

²⁶ Gebaseerd op verschillende bronnen:

- FSFE, Akte van Oprichting, vastgesteld door Provinciale Staten tijdens de Provinciale Statenvergadering van 17 oktober 2013;
- FSFE, Investeringsreglement, vastgesteld door Provinciale Staten tijdens de Provinciale Statenvergadering van 17 oktober 2013;
- Kadernota 2014
- Website van het FSFE: <https://www.fsfe.fr/>, benaderd op 5 oktober 2020;

De Financiële doelstelling zoals omschreven in de tabel is gebaseerd op het tenderdocument voor de aanbesteding van een medewerker van het FSFE. Verder gebaseerd op een interview met een medewerker van het FSFE op 14 oktober 2020. Bij de financiële doelstelling moet de kanttekening worden geplaatst dat de provincie 2% rente over twee derde van de lening in rekening brengt bij het FSFE. Deze renteconstructie is vastgelegd in het bedrijfsplan voor het FSFE, vastgesteld door Provinciale Staten op 13 oktober 2013.

De Noordelijke Rekenkamer kan niet op basis van de evaluaties van 2017 en 2019 nagaan dat Gedeputeerde Staten hebben besloten om het FSFE te verlengen.

Wat gebeurt er met batig saldo bij ontbinding fonds	Vloeit terug naar de provincie Fryslân
Rechtsvorm	Besloten Vennootschap
Wet Normering Topinkomens	Niet van toepassing.
Naam	Fûns Skjinne Fryske Enerzjy B.V.
Bestuursmodel	Directeur, Raad van Commissarissen (RvC), Investeringscomité (IC) en Fondsbeheerder
Verantwoordelijkheden	Directie: verzorgt het dagelijks bestuur van de B.V. onder toezicht van de RvC. RvC: houdt toezicht op het gevoerde directiebeleid; IC: geeft advies over de ingediende aanvragen; Fondsbeheerder: verstrekt financieringen op basis van ingediende aanvragen.
Eigenaars-/deelnemersbelang provincie Fryslân	De provincie Fryslân heeft € 30 miljoen van het budget van het FSFE toegekend in de vorm van kapitaal en € 60 miljoen in de vorm van een geldlening.
Bestuurlijk belang provincie Fryslân	De provincie is 100% eigenaar van de B.V. en neemt deel aan de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA)
Maatschappelijk doelstelling	Een bijdrage leveren aan de energiedoelstelling van de provincie Fryslân: 16% duurzame energieopwekking in 2020; een toename van 20% energie-efficiëntie.
Financiële doelstelling	100% revolverendheid
Fondsbeheer	Buiten de provincie Fryslân (Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten en e3)
Fondsvermogen	Buiten de provincie Fryslân (Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten) ²⁷
Omvang fonds	€ 90 miljoen

2.4 Relevante kenmerken Doefonds en Innovatiebudget van de FOM

De belangrijkste kenmerken van het Doefonds en (het Innovatiebudget van) de FOM staan onder andere beschreven in de statuten en het investeringsreglement. Tot 2018 heette het fonds Doefonds. De naam Doefonds is in 2017 veranderd in Friese Ontwikkelingsmaatschappij. In 2018 is een aantal budgetten opgegaan in de FOM: de Ondernemersimpuls Fryslân, het budget Groei en Start en een budget voor exportfinancieringen. Als gevolg van een accentwijziging in de uitvoeringsagenda van de provincie Fryslân, werd besloten om het aantal regelingen te verminderen en een centraal loket met een aantal grote regelingen op te richten. Daarnaast wilde de provincie Fryslân zelf geen financieringen meer verstrekken. De reden van deze accentwijziging is voornamelijk voortschrijdend inzicht. In het hoofdstuk over de informatievoorziening aan Provinciale Staten wordt hier uitgebreid op ingegaan. Tabel 4 toont de belangrijkste eigenschappen van het Doefonds en het deelfonds innovatie van de FOM.

²⁷ Met buiten de provincie bedoelt de Noordelijke Rekenkamer op het feit dat de middelen zijn overgemaakt naar het fonds in kwestie of dat de middelen nog wel op de provinciale rekening(en) staan, maar zijn geoormerkt voor het fonds. Alternatieve bestedingen door de provincie zijn dan niet mogelijk. Zie ook tekstkader I: definitie revolverend fonds elders in dit hoofdstuk.

De statuten en het investeringsreglement zijn vastgesteld door de provincie Fryslân. Deze kunnen gewijzigd worden na toestemming van de provincie.²⁸

Tabel 4: Belangrijkste eigenschappen Doefonds / Innovatiebudget van de FOM²⁹

	Doefonds	Friese Innovatiebudget	Ontwikkelingsmaatschappij:
Oprichtingsjaar	2014	2018	
Geplande looptijd	In eerste instantie 5 jaar. Dat kan maximaal 2 keer met 5 jaar verlengd worden. In theorie kan de looptijd dus maximaal 15 jaar bedragen. ³⁰	In eerste instantie 5 jaar. Dat kan maximaal 2 keer met 5 jaar verlengd worden. In theorie kan de looptijd dus maximaal 15 jaar bedragen.	
Wat gebeurt er met batig saldo bij ontbinding fonds	Vloeit naar Provincie Fryslân		
Rechtsvorm	Besloten Venootschap		
Wet Normering Topinkomens	Niet van toepassing		
Naam	Doefonds B.V.	Friese Ontwikkelingsmaatschappij B.V.	
Bestuursmodel	Directeur, Raad van Commissarissen (RvC) die toeziet op directie, een fondsbeheerder en een investeringscomité (IC)	Directeur, RvC, IC, een fondsbeheerder en twee investment managers.	
Verantwoordelijkheden	De fondsbeheerder is belast met het portefeuillebeheer van het fonds en ook het bijstaan van de eindbegunstigden van het fonds. De Raad van Commissarissen is belast met het toezicht op het beleid van de directie. Het IC wordt gevormd door marktinvesteers die de directie adviseren over verstrekken van financiële middelen aan doelondernemingen.		
Eigenaars-/deelnemersbelang provincie Fryslân	100 %		
Bestuurlijk belang provincie Fryslân	De Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) benoemt de directie, RvC en IC. Als enig aandeelhouder vormt de provincie Fryslân de AvA.		
Maatschappelijk doelstelling	"Het bevorderen en versterken van innovatie door- en de innovatieve kracht van het Friese midden- en kleinbedrijf, met name op terreinen waar mede publieke belangen in de Provincie Fryslân worden gediend."		
Financiële doelstelling	Geen.	50-75% revolverendheid voor innovatiebudget vande FOM (na eerste ronde van uitzettingen)	
Fondsbeheer	Buiten de provincie (Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij)		
Fondsvermogen	Buiten de provincie (Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij)		
Omvang fonds	€ 8 miljoen	Innovatiebudget FOM: € 12 miljoen vanaf 2018	

²⁸ FOM, *Management- en beheerovereenkomst, Bijlage 2. Investeringsreglement*, 21 december 2017. Er staat in artikel 11 lid 1 dat de Algemene Vergadering bij uitsluiting bevoegd is het reglement te wijzigen, nadat de Fondsbeheerder, en de RvC en het Investeringscomité zijn gehoord.

²⁹ Gebaseerd op verschillende bronnen:

- Provincie Fryslân, *Management- en beheerovereenkomst FOM*, 21 december 2017
- Trip Advocaten & Notarissen i.s.m. provincie Fryslân, *Concept-Akte van Oprichting*, 11 juni 2013 & Trip Advocaten & Notarissen i.s.m. provincie Fryslân, *Akte van statutenwijziging*, 21 december 2017
- In het bedrijfsplan voor het Doefonds, opgeleverd op 27 mei 2013 en besproken in de vergadering van Provinciale Staten van 13 oktober 2013 staat dat er een looptijd is van in eerste instantie 15 jaar.

³⁰ De looptijd van het fonds wordt niet expliciet als afwijkend van de M&B-overeenkomst gespecificeerd.

2.5 Provinciale vergelijking relevante kenmerken fondsen

Er bestaat geen specifieke wet- of regelgeving die beschrijft hoe revolverende fondsen (juridisch) vorm moeten worden gegeven. Dit leidt ertoe dat de revolverende fondsen waar de Noordelijke Rekenkamer onderzoek naar doet verschillende vormen aannemen. Twee van de zes fondsen zijn opgericht als een stichting. De andere vier hebben de vorm van een besloten vennootschap. De provincie heeft geen bestuurlijk belang in de stichtingen en daarmee staan zij op grotere afstand van de provincie dan de B.V.'s. In de B.V.'s zijn Gedeputeerde Staten enig aandeelhouder en daardoor kunnen zij een relatief grotere invloed uitoefenen op de desbetreffende fondsen dan op fondsen die door stichtingen beheerd worden.

De Awb is niet van toepassing op een (revolverend) fonds wanneer het niet kwalificeert als bestuursorgaan noch subsidies verstrekt in de zin van artikel 4:21 Awb. Het gevolg daarvan is dat onder andere de Wet Normering Topinkomens niet van toepassing is op het fonds. Wanneer de inhoudelijke criteria voor het verstrekken van middelen uit het fonds worden bepaald door de provincie, zoals bij alle fondsen behalve de DEO, dan kan een rechter het fonds aanmerken als bestuursorgaan en is de Awb van toepassing op het fonds. Het IFG verstrekt voornamelijk aandelenkapitaal aan andere fondsen en alleen het Acquisitiefonds Groningen verstrekt leningen. Ook voor de andere fondsen geldt dat zij voornamelijk (achtergestelde) leningen verstrekken.

Tabel 5: enkele algemene kenmerken van de revolverende fondsen die de NRK heeft onderzocht

Provincie	Naam fonds	Rechtsvorm	WNT van toepassing?	Looptijd	Bestuurlijk belang provincie
Drenthe	Drentse Energie Organisatie (DEO)	Stichting	Ja	9 jaar, verlengd tot 14 jaar. Gesloten einde	Geen
	MKB Fonds Drenthe	B.V.	Nee	15 jaar, open einde	100%
Groningen	Fonds Nieuwe Doen	Stichting	Ja	10 jaar, iedere 4 jaar evaluatie, open einde	Geen
	Investeringsfonds Groningen	B.V.	Nee	15 jaar investeren, iedere 4 jaar evaluatie, verlenging mogelijk dus open einde	100%
Fryslân	Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE)	B.V.	Nee	15 jaar, gesloten einde	100%
	Doefonds/FOM	B.V.	Nee	Eerst 5 jaar, daarna maximaal tweemaal 5 jaar verlenging mogelijk. Gesloten einde	100%

Tabel 5 toont dat de looptijd van de fondsen sterk uiteenloopt. Wat in de verscheidenheid aan looptijden wel opvalt is dat de meeste fondsen geen harde einddatum hebben en de optie openlaten om het fonds voort te zetten aan het einde van de geplande looptijd. De provincies geven zichzelf de mogelijkheid om het fonds te evalueren en op basis daarvan te besluiten om de looptijd van het fonds te verlengen. Het besluit hiertoe wordt genomen door Gedeputeerde Staten. De DEO, het FSFE en de FOM hebben een gesloten looptijd.

2.6 Samenvattende bevindingen

- Er bestaat geen specifieke wet- of regelgeving die beschrijft hoe revolverende fondsen (juridisch) vorm moeten worden gegeven. Daardoor bestaan er grote verschillen tussen revolverende fondsen.
- Zowel het FSFE als de FOM verstrekt aandelenkapitaal en (achtergestelde) leningen. De maatschappelijke doelstelling van de beide fondsen is bepaald door de provincie. Bij de FOM moeten aanvullende reglementen worden goedgekeurd door de provincie. In het geval van het FSFE moeten aanvullende reglementen worden goedgekeurd door de Algemene vergadering van Aandeelhouders.
- Zowel het FSFE als de FOM is een besloten vennootschap waar de provincie Fryslân alle aandelen van bezit. Hoewel het fonds extern wordt beheerd, hebben Gedeputeerde Staten van Fryslân, als enig aandeelhouder, een relatief grote invloed op de fondsen vergeleken met de situatie dat de fondsen in een stichting zouden zijn ondergebracht.
- Het FSFE heeft in beginsel een looptijd van 15 jaar. Verlenging of vroegtijdige beëindiging naar aanleiding van tussentijdse evaluaties is mogelijk.
- Provinciale Staten van Fryslân hebben gekozen voor een looptijd van het Doefonds (en later het Innovatiebudget van de FOM) van vijf jaar. Gedeputeerde Staten kunnen de looptijd maximaal twee keer verlengen met vijf jaar (per keer). In theorie kan de looptijd van het fonds maximaal 15 jaar bedragen.
- Bij alle onderzochte revolverende fondsen is in principe een einddatum vastgesteld. Na die einddatum kunnen er vanuit het fonds geen nieuwe leningen worden verstrekt of participaties aangegaan. Veel fondsen hebben echter een herijkingsmoment of meerdere herijkingsmomenten ingebouwd. Op basis daarvan kan besloten worden de looptijd van het fonds te verlengen. In beginsel kennen de DEO, het FSFE en het Doefonds (Innovatiebudget FOM) een vooraf vastgelegde gemaximeerde looptijd.

3. Financiële risico's

3.1 Inleiding

Revolverende fondsen verstrekken financiële middelen aan projecten die normaliter geen of onvoldoende financiering kunnen aantrekken uit de markt. Het zijn vaak risicovolle projecten. Voorbeelden daarvan zijn innovatieve projecten waarvan het lang niet altijd zeker is dat de investering door het fonds zal renderen. Om de risico's beheersbaar te houden dienen de fondsen (voorzorgs)maatregelen te nemen. Een betrouwbare risico-inschatting van het project en voortdurende monitoring van het project of het nog op schema verloopt zijn essentieel. Beide Friese fondsen FSFE en FOM zijn volledig gevuld met provinciaal geld. Daarover loopt de provincie Fryslân ook financiële risico's.

Met de informatie in dit hoofdstuk kan antwoord worden gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

4. Welke financiële risico's worden met de revolverende fondsen gelopen en hoe worden deze risico's door de fondsen en de provincie beheerst?

3.2 Risicobeheersing door de provincie

Verplichte paragrafen begroting en verantwoording

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)³¹ bevat eisen waaraan de jaarstukken van provincies en gemeenten dienen te voldoen. Artikel 9 van het BBV schrijft voor dat er verplichte paragrafen moeten worden opgenomen over het weerstandsvermogen, de risicobeheersing en het uitgezette vermogen van de provincie. Artikel 11 schrijft voor welke informatie deze paragrafen minimaal dient te bevatten. Beide artikelen zijn te lezen in bijlage 4. Het doel van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is om inzicht te geven in de financiële risico's die de provincie loopt en de weerstandscapaciteit waarover de provincie beschikt om deze risico's op te vangen. Dat betekent dat alleen die risico's worden geïnventariseerd waarvoor geen dekking is uit het eigen programma of de betreffende jaarbegroting of waarvoor anderszins verzekeringen zijn afgesloten of voorzieningen zijn ingesteld. De voorschriften uit het BBV zijn door de provincie nader uitgewerkt in de Nota Weerstandsvermogen. Deze komt verderop in deze paragraaf aan bod.

In de verplichte paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt op hoofdlijnen beschreven op welke manier de provincie Fryslân de financiële risico's probeert te beheersen en nadelige gevolgen van deze risico's probeert op te vangen. Vanaf de jaarstukken 2019 wordt in de paragraaf Financiering en Beleggingen een overzicht gegeven van de omvang van de risicobuffer revolverende middelen. Dit is uitgesplitst naar fonds. In de jaren daarvoor bevond deze informatie zich in bijlage 1 (Financieel kader,

³¹ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, geraadpleegd op 14 april 2020, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>.

bij het onderdeel Nuon-reserve) van de p & c stukken. Hier valt te lezen dat de lijn van de provincie is om bij de uitzetting van revolverende middelen een risicobuffer aan te houden met de omvang van 33 procent van de uitgezette middelen. In de paragraaf over het weerstandsvermogen en de risicobeheersing worden een totaalbedrag en een risicopercentage genoemd voor het totaal aan revolverende fondsen en verstrekkingen van de provincie. Het genoemde bedrag is de omvang van het nettorisico. Dit is de omvang van het risico dat overblijft nadat rekening is gehouden met eventuele bestaande (gedeeltelijke) dekking en voorzieningen. De bedragen en de risicopercentages zijn tot stand gekomen op basis van schattingen. Het totaalbedrag wordt niet nader onderbouwd in de jaarstukken maar de provincie verwijst naar de Nota Weerstandsvermogen om de totstandkoming van die cijfers te belichten. Het minimaal benodigde incidentele weerstandsvermogen³² voor de revolverende middelen wordt berekend door het nettorisico te vermenigvuldigen met de (door de provincie geschatte) kans dat het risico zich voordoet. De risico's van revolverende middelen zijn in tabel 6 weergegeven. Er wordt verwezen naar de paragraaf Verbonden partijen voor meer informatie over de financiële risico's per verbonden partij.

Tabel 6: risico's revolverende middelen³³

Jaar	Nettorisico	Risicopercentage	Minimaal benodigde incidentele weerstandscapaciteit
2016	€ 46,5 miljoen	33%	€ 15,5 miljoen
2017	€ 13,1 miljoen	33%	€ 4,3 miljoen
2018	€ 13,1 miljoen	33%	€ 4,3 miljoen
2019	€ 185,3 miljoen	33%	€ 61,8 miljoen

De provincie geeft aan dat de risico's bij revolverende middelen over 2019 gestegen zijn ten opzichte van de voorgaande jaren door de financiering van Windpark Fryslân en Breedband.³⁴

In de paragraaf Verbonden Partijen verwijst de provincie bij de informatie over het FSFE in de jaarstukken van 2016 naar het hoofdstuk Ontwikkeling financieel kader, zonder nadere uitleg.³⁵ Onduidelijk is waar dit hoofdstuk te vinden is.³⁶ Over 2017, 2018 en 2019 wordt beschreven dat het FSFE op basis van een eerste evaluatie op de prognoses achterliep bij de start. De verklaring hiervoor wordt in de jaarstukken niet gegeven. Wel wordt er gesteld dat de prognoses alsnog behaald kunnen worden en daarmee zicht blijft op 100% revolverendheid en een plus aan het einde van de looptijd. De reservering van € 30 miljoen die als risicobuffer ingezet is, blijft voldoende, aldus de jaarrekening.³⁷ In de jaarrekening van 2016 staat over het Doefonds dat het financiële risico naar verwachting nihil is.³⁸

³² De provincie gebruikt de term 'incidentele bedragen'.

³³ Provincie Fryslân, jaarstukken 2016 t/m 2019 bij het onderdeel Benodigde Weerstandscapaciteit. In 2016 wordt gesproken over Revolverende middelen. In 2017 tot en met 2019 over Revolverende middelen reserve Nuon. Of er een verschil bestaat tussen beide termen wordt niet nader uitgelegd.

³⁴ Paragraaf 2.2 uit Jaarverslag 2019, onderdeel Benodigde Weerstandscapaciteit.

³⁵ "Hoofdstuk 3.2 Ontwikkeling Financieel Kader, onderdeel 4", jaarstukken 2017, paragraaf 5. Verbonden partijen, p. 14

³⁶ Desgevraagd heeft de provincie aangegeven dat dit in bijlage 1 in de jaarstukken over 2016 staat.

³⁷ Provincie Fryslân, Jaarstukken 2017, 2018 en 2019, paragraaf 5 Verbonden partijen., onderdeel FSFE.

³⁸ Provincie Fryslân, Jaarstukken 2016, paragraaf Verbonden partijen, Nieuwe verbonden partijen.

De provinciale inleg is namelijk 100% voorzien. De informatie over de FOM in de jaarstukken die daarop volgen is uitgebreider. Op basis van die informatie blijkt er wel sprake van financiële risico's.³⁹

“Maximaal € 30,9 mln wordt uitgezet. Uitgangspunt is dat investeringen vanuit het fonds de kans hebben om de financiering terug te betalen aan het fonds. Gezien de doelgroep waarin het fonds investeert is de provinciale inbreng uit voorzorg deels voorzien, maar naar verwachting zal het fonds revolverend kunnen zijn.

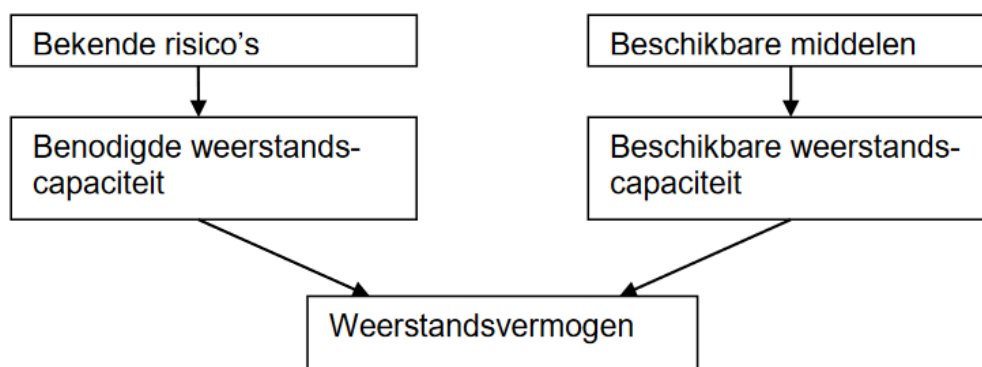
De reservering op de reserve is per budget vastgelegd. Voor innovatie is dit op voorhand 100%.

Voor de overige budgetten dient ter dekking van de risico's de risicobuffer binnen de reserve Nuon:

<i>Groei</i>	<i>33%</i>
<i>Export</i>	<i>20%</i>
<i>Starters</i>	<i>33%</i>

Nota Weerstandsvermogen 2012 en 2017

Met de Nota Weerstandsvermogen hebben Provinciale Staten kaders gesteld aan het risicomangement door de provinciale organisatie. De nota van 2012 is in 2017 geactualiseerd.⁴⁰ Dit kader vormt de basis voor het opstellen van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in begrotingen en jaarstukken. Figuur 2 laat zien hoe de hoogte van het weerstandsvermogen bepaald wordt.



Figuur 2: Schematische weergave totstandkoming hoogte weerstandsvermogen (bron: Nota Weerstandsvermogen 2017)

De *beschikbare weerstandscapaciteit* is het antwoord op de vraag in hoeverre de provincie Fryslân in staat is om risico's (die zich daadwerkelijk voordoen) op te vangen. De weerstandscapaciteit is de som van het totaal aan vrije ruimte in de algemene reserve, de vrij aan te wenden bestemmingsreserves, de niet benutte belastingcapaciteit,⁴¹ de reserveringen voor onvoorziene uitgaven en de verwachte begrotingsruimte. Als zich een risico daadwerkelijk voordoet, bijvoorbeeld een faillissement van een revolverend fonds, waardoor er een beroep moet worden gedaan op de beschikbare weerstandscapaciteit, dan dient dit altijd te worden voorgelegd aan Provinciale Staten.

³⁹ Provincie Fryslân, jaarstukken 2017 t/m 2019. Hetzelfde staat genoemd in de begroting 2020 onder de paragraaf Verbonden partijen.

⁴⁰ Provinciale Staten hebben de nota vastgesteld op 8 november 2017.

⁴¹ Hoeveel extra inkomsten kan de provincie genereren door de belastingen, veelal opcenten motorrijtuigenbelasting, op te hogen?

Het *minimaal benodigde weerstandsvermogen* wordt bepaald op basis van een risico-inventarisatie. Daarin staat de vraag centraal hoe groot de kans is dat een bepaald risico, bijvoorbeeld een faillissement van het een revolverend fonds,⁴² zich voordoet, hoe groot de kans is dat de risico's zich allemaal tegelijkertijd voordoen en hoe groot de kans is dat dit tot het maximaal mogelijke nadeel zal leiden.

Jaarlijks doet de provincie een stresstest om te inventariseren wat de verwachte gevolgen van exogene risico's op de financiële positie van de provincie zijn. Exogene risico's zijn variabelen die van grote invloed kunnen zijn op de financiële positie van de provincie, maar niet door de provincie zelf te beïnvloeden zijn. Voor deze exogene risico's brengt de provincie drie scenario's in beeld. Op basis van het gekozen (reële) scenario bij het opstellen van de begroting werkt de provincie een somber en een midden scenario uit. Het resultaat van het sombere scenario, waarin de exogene variabelen zich negatief ontwikkelen, neemt de provincie mee in de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.⁴³

De risico's worden expliciet toegelicht in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de p & c stukken. Per risico worden de volgende zaken toegelicht:

- Omschrijving van het risico;
- Het beleidsprogramma;
- Kans van optreden (kans dat het risico zich daadwerkelijk voordoet) en de financiële omvang (het product van de impact maal de kans van optreden).

In de Nota weerstandsvermogen van 2017 wordt tevens beschreven dat de provincie Fryslân zekerheidshalve werkt met een ratio (de ratio weerstandsvermogen) tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en minimaal benodigde weerstandsvermogen van 1,4.⁴⁴ Dat betekent dat er extra middelen worden gereserveerd voor onbekende risico's en voor het geval dat risico's achteraf te laag bleken ingeschat. In de Kadernota wordt beschreven dat deze ratio gebaseerd is op een door de Universiteit Twente ontwikkelde ratiotabel (zie figuur 3). Door de gewenste weerstandscapaciteit te relateren aan de beschikbare weerstandscapaciteit ontstaat de ratio weerstandsvermogen.

⁴² In de kadernota wordt onderscheid gemaakt tussen risico's met incidentele en structurele gevolgen en incidentele en structurele weerstandscapaciteit. De risico's met betrekking tot revolverende fondsen zijn veelal incidenteel van aard. Daarom (en om het niet onnodig complex te maken) wordt er in de tekst geen nader onderscheid gemaakt hiertussen (tenzij dat een goed begrip van de tekst in de weg staat).

⁴³ Ditzelfde staat ook omschreven in de jaarstukken over 2017-2019, Paragraaf 2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing.

⁴⁴ De nota van 2012 verschilt inhoudelijk weinig met die van 2017. De weerstandsnorm staat niet beschreven in die van 2012: hier werd niet gewerkt met een minimale ratio tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en minimaal benodigde weerstandsvermogen. De provincie stelt in de nota van 2017 dat de minimale norm tussen de 1,4 - 2,0 ligt, dus waardering B uit de normtabel weerstandsnorm van de Universiteit Twente.

Waarderingscijfer	Ratio	Betekenis
A	>2.0	uitstekend
B	1.4-2.0	ruim voldoende
C	1.0-1.4	voldoende
D	0.8-1.0	matig
E	0.6-0.8	onvoldoende
F	<0.6	ruim onvoldoende

Figuur 3: Normtabel weerstandsnorm ontwikkeld door Universiteit Twente (bron: Nota Weerstandsvermogen 2017 Provincie Fryslân)

De daadwerkelijke ratio tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en het minimaal benodigde weerstandsvermogen is 1,88 in 2019.⁴⁵

3.3 Risicobeheersing door de fondsen

Zowel het FSFE als de FOM verstrekt leningen of aandelenkapitaal aan projecten met een bovengemiddeld risicoprofiel. Beide fondsen nemen meerdere preventieve maatregelen om de financiële risico's te beheersen. Een eerste maatregel is het doorlopen van een uitgebreid stappenplan alvorens een financiering doorgang kan vinden.⁴⁶ Het stappenplan voor het FSFE respectievelijk de FOM is weergegeven in bijlage 5.

Bij besluitvorming over financieringen door zowel het FSFE als de FOM is een rol weggelegd voor een investeringscomité (IC), dat bevoegd is om vanuit onafhankelijke positie te adviseren over het al dan niet aangaan van een financieringsovereenkomst. Het advies van het IC is niet bindend en voor beide fondsen geldt dat het uiteindelijke besluit wordt genomen door de fondsbeheerder. Bij een meningsverschil tussen fondsbeheerder en IC wordt de Raad van Commissarissen ingelicht en dient de RvC van de FOM het uiteindelijke besluit goed te keuren. Voor de FOM geldt dat financieringen uit het Innovatiebudget groter dan € 1 miljoen goedkeuring vereisen van de Raad van Commissarissen. Voor het FSFE geldt dat financieringen groter dan € 7,5 miljoen goedkeuring van de Algemene vergadering van Aandeelhouders vereisen. Ditzelfde geldt voor investeringen groter dan € 1 miljoen waar geen positief advies van het IC aan ten grondslag ligt. Ten slotte kunnen financieringsaanvragen in elke fase van het aanvraagproces onderworpen worden aan een due diligenceonderzoek (zie tekstkader III).

Tekstkader III: Due Diligence/Boekenonderzoek⁴⁷

Een Due Diligenceonderzoek wordt in het bedrijfsleven standaard uitgevoerd bij overnames van bedrijven. Als een onderneming overweegt een andere onderneming op te kopen, dan kan een Due Diligenceonderzoek een gedetailleerder beeld geven van het op te kopen bedrijf. Bij een Due Diligenceonderzoek wordt een bedrijf als het ware doorgelicht en wordt inzicht verkregen in diverse bedrijfsmatige aspecten van de over te nemen onderneming. Als gevolg hiervan kan een kopende partij tot de conclusie komen dat een aanpassing van de koopprijs nodig is of dat er mogelijk helemaal afgezien dient te worden van de aankoop.

⁴⁵ Provincie Fryslân, Jaarstukken 2019, paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing.

⁴⁶ Statuten van beide fondsen.

⁴⁷ Gebaseerd op JM Corporate Finance (<https://www.jmpartners.nl/dienst/due-diligence/onderzoek>) en De Breed en Partners (<https://debreed.nl/checklist-voor-een-due-diligence-onderzoek/>), beiden geraadpleegd op 20 augustus 2020.

Verdere risicobeheersing door het FSFE

Het FSFE hanteert een actief beheer van de portefeuille met leningen en participaties. Het fonds houdt regelmatig contact met de eindbegunstigden over de voortgang van het project waarin wordt geïnvesteed. Verder streeft het FSFE naar terugbetalingen middels automatische incasso per kwartaal of (soms) op jaarbasis. Dat betekent dat er automatisch herinneringen worden uitgestuurd als er een terugbetalingsmoment aankomt. Op het moment dat een betaling gestorneerd wordt, kan het FSFE daarop acteren. Daarnaast koppelen eindbegunstigden terug of het project nog volgens planning/begroting verloopt. De rapportagertermijn staat vastgelegd in (een deel van) de financieringsovereenkomsten. In veel van de huidige projecten zit ook een zogenaamde “tail”. Dat betekent dat er nog geld wordt verdiend als de leningen van banken zijn terugbetaald. Dat maakt dat het FSFE ook coulant kan zijn als een project verzoekt om uitstel van terugbetaling. In principe werkt het FSFE met een aflossingsvrije periode, zodat de initiatiefnemer het project kan realiseren. De gedachte is dat als een project eenmaal is gerealiseerd en er een inkomstenstroom op gang is gekomen, de lening kan worden terugbetaald. Bij zonneprojecten gaat dat relatief snel. Maar bij bijvoorbeeld mestvergisters kan het soms anderhalf tot twee jaar duren voor er energie wordt geproduceerd.⁴⁸ In een aantal financieringsovereenkomsten tussen het FSFE en eindbegunstigden is deze aflossingsvrije periode vastgelegd.

Het FSFE verstrekt alleen financieringen wanneer de debt-service-cover-ratio (DSCR) boven een bepaalde grens is.⁴⁹

Tekstkader IV: Debt-Service-Cover-Ratio (DSCR)⁵⁰

De DSCR is een maat om te bepalen of de huidige inkomstenstroom voldoende is om te voldoen aan de (toekomstige) terugbetalingsverplichtingen. Bij een waarde van 1 of hoger is dat het geval.

Er zijn ook Algemene bepalingen voor leningen uit het FSFE. Een van deze bepalingen stelt dat het FSFE om zekerheden kan vragen in de vorm van hypotheek- of pandrechten.⁵¹ In een aantal financieringsovereenkomsten tussen het FSFE en eindbegunstigden worden hypotheek- en pandrechten gevestigd.⁵²

Verdere risicobeheersing door het Doefonds / de FOM

Een belangrijk uitgangspunt dat de fondsbeheerder (de N.V. NOM, Investerings- en Ontwikkelingsmaatschappij voor Noord-Nederland (NOM)) hanteert is een actief beheer van de portefeuille met leningen en participaties. Dat houdt in dat de fondsbeheerder actief contact heeft met de eindbegunstigde. Eindbegunstigden koppelen maandelijks terug of het project nog volgens planning/begroting verloopt. Bij problemen kan de fondsbeheerder ook advies geven. Bij participaties

⁴⁸ Gebaseerd op een interview met een medewerker van het FSFE op 14 oktober 2020.

⁴⁹ Gebaseerd op een interview met een medewerker van het FSFE op 14 oktober 2020; De exacte grens betreft bedrijfsgevoelige informatie, maar is bij de onderzoekers van de Noordelijke Rekenkamer bekend.

⁵⁰ Gebaseerd op de website van Financieringsgilde: <https://www.financieringsgilde.nl/actueel/dscr-heel-belangrijk-bij-zakelijke-financiering/>, benaderd op 6 november 2020

⁵¹ Artikel 24 lid 1, FSFE, Algemene bepalingen Fûns Skjinne Fryske Energzy B.V.

⁵² Gebaseerd op vertrouwelijke overeenkomsten die door de Noordelijke Rekenkamer zijn ingezien.

vult de NOM het aandeelhouderschap (namens het Doefonds / de FOM) actief in. Zij neemt deel als actief aandeelhouder in de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA). Eindbegunstigden die een lening hebben ontvangen uit het fonds, betalen deze per automatische incasso terug. De meeste automatische incasso's worden maandelijks geïncasseerd, in sommige gevallen per kwartaal. Als een automatische incasso dan niet doorgaat is dat een belangrijk signaal. Volgens de NOM is de essentie van het beheersen van de financiële risico's het tijdig vaststellen van risico's en daar tijdig op acteren. Naast het actief debiteurenbeheer naar eindbegunstigden toe, wordt de portefeuille van het Doefonds / de FOM intern ook tweemaal per jaar helemaal doorlopen op mogelijke risico's en besproken met de IC en RvC.⁵³ In een aantal leningsovereenkomsten staat een aflossingsvrije periode van een half jaar tot één jaar vastgelegd, evenals de bepaling dat incassering van het verschuldigde leningsbedrag en de rente via automatische incasso geschied.

Er worden in principe geen zekerheden geregeld. Het gaat dan vooral om tweede pand- of hypotheekrechten. De eerste rechten gaan vaak naar de traditionele kredietverstrekkers, zoals banken. Alleen als er een aanvullende financiering gevraagd wordt, vraagt de FOM soms zekerheden; dit zijn echter uitzonderingen.⁵⁴

In principe geldt voor de leningen die worden verstrekt door het Doefonds (en later vanuit het Innovatiebudget van de FOM) dat deze een aflossingsvrije periode kennen van één jaar en over een periode van vijf jaar worden terugbetaald. Voor de participaties geldt dat er naar gestreefd wordt om de participatie na vijf tot acht jaar te verkopen. Afhankelijk van de (bedrijfseconomische) omstandigheden van het bedrijf in kwestie kan besloten worden om de verkoop uit te stellen of te vervroegen.⁵⁵

3.4 Provinciale vergelijking omgang met financiële risico's

Algemene omgang met financiële risico's

Alle drie de Noordelijke provincies besteden aandacht aan de financiële risico's die zij lopen met de revolverende fondsen. Ten aanzien van de omgang met financiële risico's in algemene zin hanteert Groningen andere uitgangspunten dan Drenthe en Fryslân. De omgang met financiële risico's wordt beschreven in de paragraaf "risicobeheersing en weerstandscapaciteit" in de provinciale jaarstukken en begrotingen. De verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en het minimaal benodigde weerstandsvermogen geeft een indicatie voor de mogelijkheden die de provincie heeft om (onverwachte) financiële tegenvallers op te vangen. Deze verhouding komt tot stand door de beschikbare weerstandscapaciteit te delen door het minimaal benodigd weerstandsvermogen:

⁵³ Gebaseerd op een interview met een medewerker van de NOM op 5 augustus 2020

⁵⁴ Gebaseerd op een interview met een medewerker van de NOM op 5 augustus 2020

⁵⁵ Gebaseerd op een interview met medewerkers van de NOM op 28 september 2020, op 20 januari 2021 en individuele financierings- en participatieovereenkomsten tussen Doefonds / FOM en eindbegunstigden.

beschikbare weerstandscapaciteit
minimaal benodigd weerstandsvermogen

De provincie Groningen hanteert een streefwaarde voor deze verhouding van 1,0. Voor Drenthe en Fryslân is de streefwaarde 1,4. Tabel 7 zet de werkelijke verhouding in 2019 af tegen de provinciale streefwaarde. Hieruit blijkt dat de verhouding in Drenthe en Fryslân voldoet aan het provinciale streven. Voor Groningen ligt deze verhouding onder de streefwaarde, namelijk op 0,81. Dat betekent dat voor iedere euro aan geïdentificeerde risico's waarvoor geen dekking is uit programmabegrotingen, specifieke voorzieningen of verzekeringen, er € 0,81 beschikbaar is om deze risico's op te vangen.

Tabel 7: verhouding beschikbare weerstandscapaciteit en benodigd weerstandsvermogen, streefwaarde en realisatiewaarde 2019

	Streefwaarde verhouding Beschikbare weerstandscapaciteit en Minimaal benodigde weerstandsvermogen	Daadwerkelijke verhouding Beschikbare weerstandscapaciteit en Minimaal benodigde weerstandsvermogen 2019
Drenthe	1,4 of hoger	1,48
Groningen	1,0 of hoger	0,81
Fryslân	1,4 of hoger	1,88

Omgang met financiële risico's specifiek voor revolverende fondsen

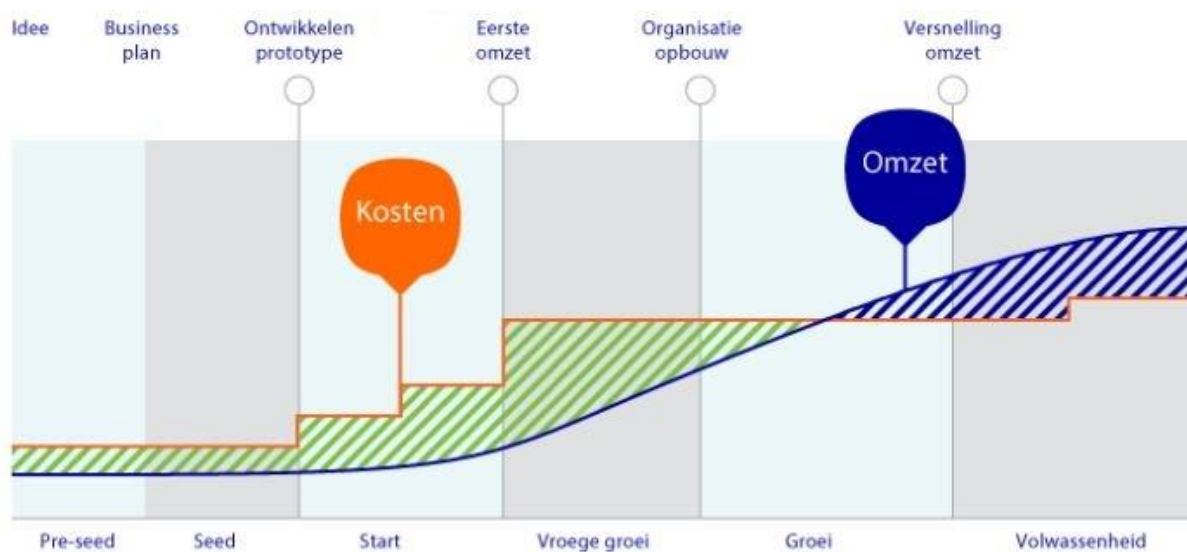
In de provinciale jaarrekeningen en begrotingen wordt specifiek stilgestaan bij de financiële risico's die te maken hebben met de verstrekking van provinciale middelen aan de revolverende fondsen die door de provincie zijn opgericht. Alle revolverende fondsen verstrekken (achtergestelde) leningen en/of aandelenkapitaal aan projecten met een bovengemiddeld risicoprofiel. Als de (verwachte) risico's lager zouden zijn, dan hadden de projecten immers financiering kunnen aantrekken op de reguliere financieringsmarkt. Dit betekent dat er ook een grotere kans is dat verstrekt kapitaal door de fondsen aan eindbegunstigden niet (volledig) terug kan worden betaald. Als dat het geval is, dan zal het fonds ook niet (volledig) de oorspronkelijk ontvangen provinciale bijdrage terug kunnen betalen. Dat heeft gevolgen voor de financiële middelen die de provincie in de toekomst (aan het eind van de looptijd van het revolverende fonds) aan kan wenden voor de uitvoering van beleid. Het is daarom belangrijk om de financiële risico's realistisch en voorzichtig in te schatten.

Typen projecten waar de revolverende fondsen zich op richten

Binnen de selectie van revolverende fondsen die de Noordelijke Rekenkamer heeft meegenomen in dit onderzoek zijn er drie fondsen die zich richten op het midden- en kleinbedrijf (MKB) en het stimuleren van innovatie binnen de provincie. Dit zijn het MKB Fonds Drenthe, het Investeringsfonds Groningen en het Doefonds (dat later overgaat in het Innovatiebudget van de FOM). De andere drie revolverende fondsen, de Drentse Energie Organisatie, het Fûns Skjinne Fryske Enerzjy en Fonds Nieuwe Doen richten zich op de energietransitie.⁵⁶ Met de middelen uit die laatste categorie revolverende fondsen zijn er

⁵⁶ De doelstellingen van Fonds Nieuwe Doen zijn breder, maar van het totale actieve budget, € 48 miljoen, is € 33 miljoen bedoeld voor initiatieven gericht op energietransitie.

veelal projecten gefinancierd die een relatief voorspelbare en zekere kasstroom kennen. Het gaat dan bijvoorbeeld om zonneparken, zonnedaken of biovergistingsinstallaties. Nadat deze zijn gerealiseerd, wordt er energie geproduceerd en ontstaan er inkomsten. Met die inkomsten kunnen ook de leningen uit de fondsen terugbetaald worden. Er sprake van redelijk overzichtelijke projecten en redelijk overzichtelijke kasstromen, waardoor het financiële risico dat de fondsen lopen over deze projecten relatief klein is. Dit is veel minder het geval bij de fondsen die achtergestelde leningen en aandelenkapitaal verstrekken aan het MKB en voor het stimuleren van innovatie verstrekken. Innovatie begint feitelijk met een goed idee. Maar alleen een goed idee levert nog geen inkomstenstroom op waarmee eventuele leningen (plus rente) of dividenduitkeringen betaald kunnen worden. Een goed idee dient verder ontwikkeld te worden in een werkend ontwerp, een prototype, opschaling met productie van grotere aantallen en verkoop ervan, en bij succes verdere productie en verkoop. Figuur 4 laat deze verschillende fases van innovatie zien. Pas in de laatste twee fases (groei en volwassenheid) is er sprake van een stabiele inkomstenstroom waarmee (achtergestelde) leningen uit de fondsen terugbetaald kunnen worden. Gedurende de eerste vier fases in de innovatieketen is er nog geen enkele garantie dat investeringen in de innovatie zich zullen terugbetalen. Dit zijn echter wel de fases waarop het MKB Fonds Drenthe, het Investeringsfonds Groningen en het Doefonds (later Innovatiebudget FOM) zich richten.



Figuur 4: Verschillende fases in de innovatieketen (bron: Rabobank)

Risico-inschattingen van provincies met betrekking tot revolverende fondsen

Op basis van bovenstaande lijkt het voor de hand te liggen dat de financiële risico's voor de fondsen die zich richten op innovatie (het MKB Fonds Drenthe, het Investeringsfonds Groningen en het Doefonds) groter zijn dan voor de Drentse Energie Organisatie, het Fûns Skjinne Fryske Enerzjy en Fonds Nieuwe Doen. Tabel 8 geeft een overzicht van de risico-inschattingen die Groningen, Fryslân en Drenthe hebben gemaakt voor de provinciale middelen in de zes revolverende fondsen. Als er geen dekking is uit bestaande programma's, dan zijn deze risico-inschattingen ook meegenomen om te bepalen wat het minimaal benodigde weerstandsvermogen is. Voor de middelen in het MKB Fonds Drenthe en de middelen in het Doefonds (later Innovatiebudget FOM) houdt Drenthe respectievelijk Fryslân er

rekening mee dat niets van deze middelen terugvloeit naar de provincie. Voor het Investeringsfonds Groningen, dat zich richt op innovatie in het Groningse MKB, houdt de provincie een reserve aan van 20 procent van het fondsvermogen (€ 12 miljoen). Dat deze risico-inschatting lager is dan die van het MKB Fonds Drenthe en het Doefonds komt wellicht door de vormgeving van het fonds: een fonds dat op zijn beurt investeert in andere fondsen. De gedachte is dat de andere fondsen mede worden gevuld door marktpartijen en dat deze marktpartijen sectorspecifieke kennis meebrengen, waardoor voorstellen om te investeren in ondernemingen vanuit deze fondsen beter beoordeeld zouden kunnen worden.⁵⁷ Van de fondsen die zich richten op de energietransitie houdt de provincie Fryslân er rekening mee dat de kans 33 procent is dat de provinciale middelen in het fonds niet terugvloeien naar de provincie. Voor Fonds Nieuwe Doen en de Drentse Energie Organisatie is deze kans door respectievelijk Groningen en Drenthe ingeschat op tien procent.

Tabel 8: Risico-inschatting van de provincie met betrekking tot revolverend fonds

Provincie	Naam fonds	Door provincie ingeschat risico op falen	Maximum provinciale middelen beschikbaar voor fonds
Drenthe	Drentse Energie Organisatie (DEO)	10%	39,2
	MKB Fonds Drenthe	100%	13,0
Groningen	Fonds Nieuwe Doen	10%	48,0
	Investeringsfonds Groningen	20%	60,0
Fryslân	Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE)	33%	90,0
	Doefonds/Innovatiebudget FOM	100%	12,0

Onderbouwing

In de jaarstukken en begrotingen van de provincies Drenthe en Fryslân wordt niet toegelicht hoe de risico-inschattingen voor de specifieke revolverende fondsen tot stand zijn gekomen. In de jaarstukken van Fryslân staat wel dat de algemene beleidslijn is om een bedrag met de omvang van 33 procent van de uitgezette revolverende middelen te reserveren. In Drenthe is sinds 2012 het beleidskader Revolverend Financieren van kracht. In dit kader staat dat bij iedere revolverende verstrekking door de provincie (inclusief die aan revolverende fondsen) er een bedrag met de omvang van tien procent van de verstrekking in een aparte reserve moet worden gestopt. Hiermee kunnen de financiële risico's van de verstrekking worden opgevangen.

In Groningen is de risico-inschatting van het IFG van twintig procent getoetst door de accountant van de provincie. Deze heeft geconcludeerd dat de risico-inschatting acceptabel is, hoewel het te lopen risico sterk afhankelijk is van het risicoprofiel van de daadwerkelijke uitzettingen.⁵⁸ Daarnaast hebben Gedeputeerde Staten bij de oprichting van het Fonds Nieuwe Doen onderbouwd waarom zij hebben gekozen voor een risico-inschatting van tien procent. Deze risico-inschatting is tevens getoetst door de accountant van de provincie.

⁵⁷ Provincie Groningen, *Voordracht 1/2014 voor het vaststellen van de uitgangspunten van een revolverend fonds voor stuwende Groninger MKB-bedrijven*, 7 januari 2014, en gesprek met medewerker van de provincie Groningen, d.d. 25 augustus 2020.

⁵⁸ Gebaseerd op een nadere onderbouwing risicoprocentage 20% voor IFG, ontvangen van de provincie op 26 augustus 2020.

3.5 Samenvattende bevindingen

- De provincie houdt een minimale verhouding aan tussen de provinciale weerstandscapaciteit en het minimaal benodigde weerstandsvermogen van 1,4 (tussen 1,4 en 2,0). Dat betekent dat voor iedere euro ongedekt risico de provincie 1,4 euro aan weerstandscapaciteit nastreeft. Eind 2019 is deze verhouding volgens de provincie 1,88.
- Bij het inschatten van de financiële risico's die de provincie loopt over de middelen die beschikbaar zijn gesteld aan revolverende fondsen hanteert de provincie voor de middelen aan het FSFE een risicopercentage van 33 procent. Voor het Doefonds en later het Innovatiebudget van de FOM is dit risicopercentage op honderd procent gezet. Dit is de kans dat het financiële risico, het volledige verlies van de beschikbaar gestelde middelen, zich manifesteert. Een toelichting op de totstandkoming van deze risicopercentages heeft de Noordelijke Rekenkamer niet aangetroffen.
- Om de financiële risico's te beheersen heeft de provincie voor beide fondsen een investeringscomité ingesteld. Dit heeft als taak de fondsbeheerder (en directie) van de fondsen op onafhankelijke en deskundige wijze te adviseren over financieringsvoorstellen.
- Bij financieringen die worden verstrekt door de revolverende fondsen wordt er een stappenplan doorlopen door het fonds om het project goed te kunnen beoordelen en om vast te stellen welke risico's er bestaan met betrekking tot het project.
- Als een financiering eenmaal is verstrekt, houden de fondsen een vinger aan de pols via een actief debiteurenbeheer en bij een aandelenparticipatie via een actieve aandeelhoudersrol. Het terugbetalen van een verstrekking via een automatische incasso speelt daarin een belangrijke rol. De frequentie van terugbetaling is meestal maandelijks of per kwartaal en als een automatische incasso mislukt is dat een belangrijk signaal voor het fonds waar door het fonds op gehandeld wordt.
- De inschatting van de financiële risico's met betrekking tot revolverende fondsen verschilt sterk per type revolverend fonds (richt het zich op innovatie in het MKB of op de energietransitie?) en per provincie.

4. Staatssteunrisico's

4.1 Inleiding

Financiering uit met publiek geld gevulde revolverende fondsen kan een vorm van staatssteun zijn. Als het revolverende fonds aan alle volgende eigenschappen voldoet, dan is volgens artikelen 107, 108 en 109 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie sprake van *ongeoorloofde staatssteun*:⁵⁹

- De steunmaatregel betreft steun aan een onderneming die economische activiteiten verricht;
- De steunmaatregel wordt bekostigd uit publieke middelen;
- De steunmaatregel levert de begunstigde een economisch voordeel op dat niet via een normale commerciële weg zou zijn verkregen;
- De steunmaatregel levert de begunstigde een selectief voordeel op;
- De steunmaatregel vervalst de mededinging of dreigt de mededinging te vervalsen, leidend tot ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten in de EU.

Als er (mogelijk) sprake is van ongeoorloofde staatssteun, dan bestaat de mogelijkheid om dit aan te melden bij de Europese Commissie. Als er gegronde redenen zijn voor het verlenen van de staatssteun, dan kan de Europese Commissie hier toch toestemming voor geven.⁶⁰ Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening of de de-minimisverordening van de Europese Commissie. Bijlage 6 gaat uitvoeriger in op de mogelijkheden die er bestaan binnen de Europese regelgeving om geoorloofd staatssteun te verstrekken.

Met de informatie uit dit hoofdstuk kan de volgende onderzoeksvraag beantwoord worden:

5. Hoe zorgen de revolverende fondsen ervoor dat zij handelen binnen de geldende wettelijke kaders, waaronder staatssteun?

Net zoals bij de financiële risico's (hoofdstuk 3) spelen de risico's met betrekking tot het verstrekken van ongeoorloofde staatssteun op twee niveaus, namelijk op het niveau van de middelenverstrekking van de provincie naar het fonds en van het fonds naar eindbegunstigden. Eerst wordt (kort) stilgestaan bij het eerste niveau (van provincie naar fonds). Het restant van dit hoofdstuk gaat in op het tweede niveau (van fonds naar eindbegunstigden).

⁵⁹ Gebaseerd op Artikel 107 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en A. Oldenhof, *Revolverende fondsen – Een onderzoek naar de eisen die gesteld kunnen worden aan de bestuurlijke inrichting van revolverende fondsen.*, Masterthesis Bestuurskunde Radboud University, 14 september 2016.

⁶⁰ Dit is bijvoorbeeld het geval voor de steun die lidstaten verstrekken aan bedrijven die zijn getroffen door de coronacrisis.

4.2 Middelenverstrekking van provincie naar fonds

In de Nota Samenwerkingsrelaties van de provincie Fryslân staat de provincie stil bij middelenverstrekking van de provincie aan op afstand geplaatste partijen. De provincie neemt niet deel aan samenwerkingsverbanden wanneer dit onrechtmatige staatssteun oplevert. Daarom toetst de provincie elk samenwerkingsverband aan de Europese staatssteunregels. Het uitgangspunt is dat er alleen financiering plaatsvindt tegen marktconforme voorwaarden en binnen de geldende Europese kaders. Dit uitgangspunt geldt niet voor subsidieverlening. Wanneer de provincie in nieuwe of bestaande rechtspersonen deelneemt, beoordeelt zij op basis van andere vergelijkbare private participaties of er sprake is van staatssteun.⁶¹

De provincie Fryslân stelt dat de middelverstrekking van de provincie aan het FSFE en de FOM heeft plaatsgevonden op basis van de opdracht dat de fondsen het geld volgens de instructie in de betreffende management- en beheerovereenkomsten doorgeven aan de doelondernemingen. Het FSFE en de FOM hebben geen voordeel van het doorzetten van de provinciale gelden. Daarmee geeft de provincie aan staatssteun uit te sluiten bij de middelen die via de fondsen uitgezet worden.⁶² Voor de lening aan het FSFE hanteert de provincie Fryslân een vaste rente van 2%.⁶³ Verder heeft de provincie aangegeven dat bij de totstandkoming van de beheerkosten van beide fondsen marktconforme voorwaarden gesteld zijn.⁶⁴

4.3 Middelenverstrekking van fonds naar eindbegunstigden

Uitgangspunt: marktconformiteit

Een belangrijk uitgangspunt van het FSFE en het Innovatiebudget van de FOM is dat zij in beginsel financiering verstrekken tegen *marktconforme* voorwaarden. Overweging 3 van het Investeringsreglement van de FOM illustreert dit: *“De FOM hanteert bij Financiering van Investeringsprojecten, die financieel en maatschappelijk dienen te renderen in de provincie Fryslân, marktconforme uitgangspunten.”*⁶⁵

Dat contrasteert met een veelgehoord argument voor de oprichting van revolverende fondsen, namelijk dat deze fondsen opgericht worden om financieringen te verstrekken aan sectoren/bedrijven waar de markt dat niet of onvoldoende doet. Marktpartijen vinden dan het risicoprofiel van het project of de onderneming te hoog. Om, ondanks het uitblijven van financiering door marktpartijen op datzelfde moment, toch te kunnen bepalen of er bij een verstrekking sprake is van een marktconforme vergoeding (meestal rente), heeft de Europese Commissie de mededeling over de herziening van de methode

⁶¹ Provincie Fryslân, *Nota Samenwerkingsrelaties*, december 2013, p. 14

⁶² Gebaseerd op een e-mail van een medewerker van de provincie Fryslân van 29 oktober 2020.

⁶³ Financieringsovereenkomst FSFE, ondertekend door FSFE B.V. en provincie Fryslân, datum onbekend.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ FOM, *Investeringsreglement FOM, Bijlage 2, Overweging 3.*, 21 december 2017

waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (kortweg: Mededeling Rente).⁶⁶ De Mededeling Rente bevat een berekeningssystematiek voor de referentierente. Deze is opgebouwd uit een basisrente aangevuld met een renteopslag. De renteopslag is afhankelijk van de rating van de betreffende onderneming (zie tekstkader IV) en de zekerheden (zie tekstkader V) die zijn gevestigd door het revolverende fonds. Een betere rating en een hoge zekerheidsstelling leiden tot een kleinere renteopslag dan een slechtere rating en een lage zekerheidsstelling. Als de verstrekte lening achtergesteld is ten opzichte van andere kredietverstrekkers dient ook een grotere renteopslag te worden gerekend. Zolang het fonds een rente hanteert die gelijk of hoger is dan de in de Mededeling genoemde rente, zal deze, volgens de definitie van de Europese Commissie, marktconform zijn. De FOM maakt voor het Innovatiebudget gebruik van de Mededeling Rente van de Europese Commissie om rentetarieven te berekenen voor verstrekte leningen.⁶⁷ Op basis daarvan hanteert de FOM een rente tussen circa acht tot tien procent over achtergestelde leningen aan jonge innovatieve bedrijven.⁶⁸

Tekstkader V: Ratings

Om het risico in te schatten van de kans op eventueel falen bij toekomstige rentebetalingen en terugbetalingen van leningen, kan gebruik worden gemaakt van een (krediet)rating. Ratings worden bepaald op basis van een aanvraag van een onderneming. Gedurende een periode van 3 tot 6 maanden zullen specialisten van een rating agency onderzoek doen naar het bedrijf in kwestie. Nadat de rating is vastgesteld en bekendgemaakt blijft de rating agency in contact met het bedrijf, zodat die op de hoogte blijft van relevante ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de rating. Internationaal bekende rating agency's zijn Moody's en Standard & Poor's. Zij brengen ook landenratings uit die wat zeggen over de relatieve kredietwaardigheid van de bedrijven die gevestigd zijn in dat land. Doorgaans worden ratings uitgedrukt in AAA (triple A, extreem kredietwaardig), AA, A, BBB, BB, B, CCC, CC, C, D (failliet).

Tekstkader VI: Wat is een pand- of hypotheekrecht?⁶⁹

Geldverstrekkers kunnen extra zekerheden vestigen in de vorm van een pand of hypotheekrecht. Een hypotheekrecht kan alleen op goederen worden afgesloten die zijn ingeschreven in openbare registers. Dat geldt bijvoorbeeld voor huizen en percelen grond. Als de begunstigde van een lening niet in staat is de lening terug te betalen kan de geldverstrekker zijn hypotheekrecht uitvoeren. Het goed waarop het recht is gevestigd wordt dan verkocht. Uit de inkomsten uit deze verkoop kan dan de lening terug worden betaald. Een pandrecht werkt op dezelfde manier, maar kan niet op onroerende goederen (huizen, grond) gevestigd worden. Het pandrecht kan op vrijwel alle andere zaken (bijvoorbeeld op auto's) gevestigd worden.

Ook bij het aangaan van participaties geldt het uitgangspunt van marktconformiteit. Als de FOM tegelijkertijd en onder dezelfde voorwaarden participeert als één of meer marktpartijen wordt er voldaan aan het criterium van marktconformiteit.⁷⁰ Uit de door de Noordelijke Rekenkamer geraadpleegde participatieovereenkomsten blijkt dat de FOM tegelijk met andere partijen participeert in eindbegunstigden. Helaas heeft de Noordelijke Rekenkamer alleen de beschikking gehad over

⁶⁶ Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (2008/C 14/02)*, 19 januari 2008.

⁶⁷ FOM, *Document Renteberekening FOM, Bijlage 6 in de Management en beheerovereenkomst*, 21 december 2017

⁶⁸ Gebaseerd op een interview met medewerkers van de NOM op 28 september 2020 en individuele financierings- en participatieovereenkomsten tussen Doefonds / FOM en eindbegunstigden.

⁶⁹ Gebaseerd op www.wetrecht.nl (geraadpleegd op 12 maart 2020).

⁷⁰ FOM, *Investeringsreglement FOM, Bijlage 6*, 21 december 2017 en gebaseerd op een interview met medewerkers van de NOM op 28 september 2020.

geanonimiseerde overeenkomsten. Daardoor kan de Noordelijke Rekenkamer niet vaststellen of deze cofinancier(s) marktpartijen zijn.

Staatssteun alleen onder AGVV of de-minimis

Hoewel uit de investeringsreglementen blijkt dat in beginsel het uitgangspunt is om financieringen tegen marktconforme voorwaarden te verstrekken, laten zij de mogelijkheid open om staatssteun te verstrekken binnen de kaders van de Europese Commissie. Het gaat dan om de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AVGG) en de de-minimisverordening.⁷¹ Hier wordt door de fondsen zelden gebruik van gemaakt.

4.4 Provinciale vergelijking omgang met staatssteun

Middelenverstrekking van provincie naar fonds

Alle zes de revolverende fondsen waar de Noordelijke Rekenkamer onderzoek naar heeft gedaan zijn op afstand geplaatst van de provincie. De provincie heeft hiervoor aparte entiteiten opgericht en deze entiteiten voorzien van middelen waarmee de doelstellingen van het fonds kunnen worden gerealiseerd. Bij Fonds Nieuwe Doen, de Drentse Energie Organisatie en het Fûns Skjinne Fryske Enerzjy zijn de middelen via een lening beschikbaar gesteld. Bij de andere fondsen zijn de middelen als aandelenkapitaal ter beschikking gesteld. Tabel 9 laat zien dat de drie provincies verschillende voorwaarden hebben gesteld aan deze lening. De provincie Fryslân heeft gekozen voor een vaste rente van twee procent, omdat de provincie verwachtte ook een rendement te hebben gemaakt als de provinciale middelen op een andere manier waren uitgezet. De provincie Groningen heeft gekozen voor een variabele rente die is gebaseerd op de driemaandelijke Euribor rente, met een ondergrens van 0,7 procent. De provincie Drenthe heeft de lening tegen een rente van nul procent verstrekt.

Tabel 9: de zes onderzochte revolverende fondsen en enkele beschrijvende kenmerken

Provincie	Naam fonds	Startkapitaal	Omvang fonds (in € mln)	Verstrekt als:	Voorwaarden
Drenthe	Drentse Energie Organisatie (DEO)	100% provinciale middelen	39,2	Lening	0% rente
	MKB Fonds Drenthe	100% provinciale middelen	13,0	Aandelenkapitaal	
Groningen	Fonds Nieuwe Doen	100% provinciale middelen	48,0	Lening	Variabele rente, met minimum van 0,7%
	Investeringsfonds Groningen	100% provinciale middelen	60,0	Aandelenkapitaal	
Fryslân	Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE)	100% provinciale middelen	90,0	Aandelenkapitaal (1/3) en lening (2/3)	2% vaste rente voor leningdeel
	Doefonds / Innovatiebudget FOM	100% provinciale middelen	12,0	Aandelenkapitaal	

⁷¹ FOM en FSFE, Investeringsreglement, Overweging 4

Middelenverstrekking van fonds naar eindbegunstigden

Alle zes de onderzochte revolverende fondsen hanteren als belangrijk uitgangspunt dat de financiering verstrekt dient te worden tegen *marktconforme* voorwaarden. De gedachte is dat zolang een financiering marktconforme voorwaarden kent er per definitie geen sprake is van staatssteun. Zo wordt bij het opstellen van financieringsovereenkomsten veelvuldig gebruik gemaakt van een toetsingsformulier rente, waarmee verzekerd kan worden dat de gehanteerde rente (in geval van (achtergestelde) leningen) voldoet aan de referentierente volgens de mededeling rente.⁷² Als de rente daaraan voldoet, dan is deze *marktconform* volgens de definitie van de Europese Commissie. Maar in de investeringsreglementen en financieringsprotocollen van alle zes de revolverende fondsen wordt de mogelijkheid open gehouden om toch financiering te verstrekken tegen gunstiger dan marktconforme voorwaarden. De financiering dient dan onder de voorwaarden van de AGVV of de De-minimisverordening te worden gebracht. In de praktijk zijn Fonds Nieuwe Doen, het IFG en de DEO aangemeld bij de Europese Commissie in het kader van de AGVV.

4.5 Samenvattende bevindingen

- De middelenverstrekking van de provincie Fryslân aan de revolverende fondsen valt volgens de provincie binnen de Europese kaders voor staatssteun. Voor de lening die is verstrekt aan het FSFE ontvangt de provincie twee procent rente.
- Het belangrijkste uitgangspunt bij de verstrekking van (achtergestelde) leningen door de revolverende fondsen aan eindbegunstigden is dat deze allemaal tegen marktconforme voorwaarden geschieden. Als er niet tegelijk wordt medegefinancierd door een private partij, dan wordt marktconformiteit geïnterpreteerd conform de Mededeling Rente van de Europese Commissie. Dit geldt voor zowel de middelenverstrekking van provincie naar fonds als voor de middelenverstrekking van fonds naar eindbegunstigde.
- Als er verstrekkingen vanuit revolverende fondsen plaatsvinden tegen betere voorwaarden (“het levert de begunstigde een economisch voordeel op dat niet via een normale commerciële weg zou zijn verkregen”), dan gebeurt dat alleen binnen de AGVV of de-minimis regeling van de Europese Commissie.⁷³ Dit gebeurt echter zelden.

⁷² Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (2008/C 14/02)*, 19 januari 2008.

⁷³ Of beide fondsen zich hier in de praktijk aan houden, heeft de NRK niet kunnen vaststellen.

5. Maatschappelijke en financiële resultaten

5.1 Inleiding

Bij resultaten kan gedacht worden aan de maatschappelijke meerwaarde die is bereikt met het fonds. Het fonds wordt immers met publiek geld gevuld en de gedachte is dat via het fonds een bepaald publiek belang wordt gediend. Daarnaast kunnen er ook financiële doelstellingen worden meegegeven aan de leiding van het fonds. Er is immers bewust gekozen voor een *revolverend* fonds, de provincie zal toch willen dat de middelen in het fonds in een bepaalde mate revolveren. Hieronder wordt ingegaan op de maatschappelijke en financiële doelstellingen van het FSFE en het Innovatiebudget van de FOM en de resultaten op die gebieden. Deze informatie kan gebruikt worden om de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden:

6. Wat zijn de eerste resultaten van de Friese revolverende fondsen? Hoe doeltreffend en doelmatig zijn ze?

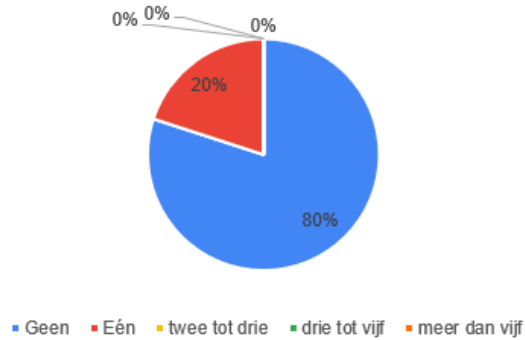
5.2 Toegevoegde waarde revolverende fondsen

Een wezenlijk kenmerk van met publieke middelen gevulde revolverende fondsen is dat zij in theorie alleen projecten financieren die geen of onvoldoende financiering uit de markt weten aan te trekken. Als gevolg van een financiering door een revolverend fonds, vaak in de vorm van een achtergestelde lening, durven banken het project ook deels te financieren. Projecten kunnen daardoor (sneller) doorgang vinden.

Om te zien in hoeverre dit in de praktijk het geval is, voerde de Noordelijke Rekenkamer een kleine steekproef uit onder eindbegunstigden van middelen uit het FSFE en het Doefonds. Eindbegunstigden gaven antwoord op de volgende vraag:

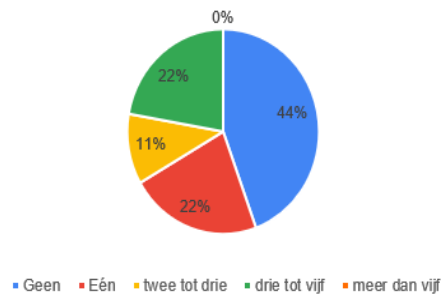
1. Hoeveel partijen hebben u financiering voor het project geweigerd vóóordat u in aanraking kwam met het fonds?

Hoeveel partijen hebben u financiering voor het project geweigerd vóórdát u in aanraking kwam met het fonds?



Figuur 5: enquêteresultaten FSFE vraag 1

Hoeveel partijen hebben u financiering voor het project geweigerd vóórdát u in aanraking kwam met het fonds?



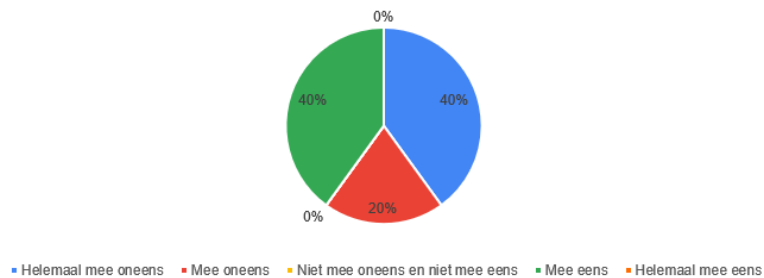
Figuur 6: enquêteresultaten Doefonds / Innovatiebudget FOM vraag 1

Figuren 5 en 6 tonen de resultaten. Hieruit komt naar voren dat tachtig procent van de deelnemers aan de enquête die steun heeft ontvangen van het FSFE geen financiering is geweigerd door traditionele kredietverstrekkers. Voor het Doefonds gaat het om 44 procent.

In aanvulling op bovenstaande vraag hebben eindbegunstigden aangegeven in hoeverre ze het eens zijn met de volgende stelling:

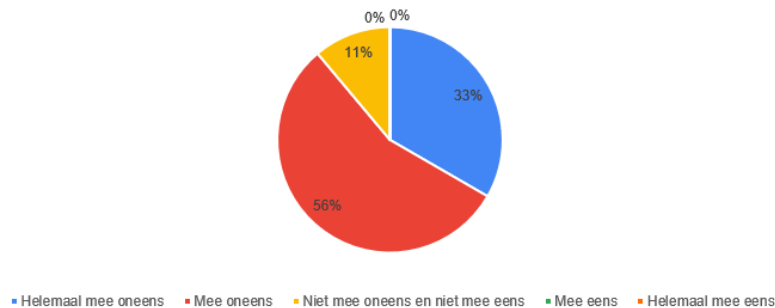
- Als het echt gemoeten had, dan zou mijn project ook zonder financiering van het fonds hebben kunnen doorgaan.

Reacties op de stelling: Als het echt gemoeten had, dan zou mijn project ook zonder financiering van het fonds hebben kunnen doorgaan.



Figuur 7: enquêteresultaten FSFE: reacties op stelling

Reacties op de stelling: Als het echt gemoeten had, dan zou mijn project ook zonder financiering van het fonds hebben kunnen doorgaan.



Figuur 8: enquêteresultaten Doefonds / Innovatiebudget FOM: reacties op stelling

Veertig procent van de respondenten (twee van de vijf) die de enquête over het FSFE invulden, geven aan dat hun project ook zonder steun van het FSFE had kunnen doorgaan. Bij de respondenten (in totaal negen) die de enquête over het Doefonds invulden is dit nul procent. Omdat de respons op de enquête vrij beperkt was, is het lastig om op basis van deze resultaten duidelijke conclusies te trekken. Op basis van deze resultaten lijkt het er echter op dat het Doefonds sterker in de behoefte voorziet van financiële middelen dan het FSFE. Ten eerste omdat de projecten die financiering ontvingen uit het Doefonds vaker financiering is geweigerd vanuit de markt (voornamelijk bancaire financiering) en ten tweede omdat relatief meer projecten die zijn gefinancierd door het FSFE door hadden kunnen gaan zonder die financiering.

5.3 Maatschappelijke doelen en resultaten FSFE

De doelstelling van het FSFE is een bijdrage te leveren aan de duurzaamheidsambitie van de provincie Fryslân door het beschikbaar stellen van financiële middelen aan investeringsprojecten op het gebied van duurzame energie en energiebesparing. Deze ambitie behelst 16% duurzame energieopwekking in de provincie Fryslân in 2020 evenals het doen toenemen van de energie-efficiëntie met 20% ten opzichte van 2010. De maatschappelijke resultaten van het FSFE worden niet in elk jaarverslag weergegeven. Vanaf 2017 voert een extern bureau ieder jaar een rapportage uit over het FSFE. Hierin worden onder andere de maatschappelijke resultaten besproken. Over 2016 worden er maatschappelijke resultaten vermeld in kwartaalrapportages van het FSFE.

Het FSFE houdt de energiedoelstellingen bij door te kijken wat de duurzame elektriciteitsproductie, de duurzame gasproductie, de elektriciteitsbesparing en de gasbesparing is van de projecten die het fonds financiert. De opwekking van duurzame energie en de gerealiseerde energiebesparing zijn uitgedrukt in Terajoule. De som van de gerealiseerde energiebesparing en de duurzame energieproductie wordt bijgehouden als energie-impact, uitgedrukt in Petajoule.⁷⁴

⁷⁴ De doelstelling van de provincie gaat over duurzame energieopwekking en energiebesparing. Daarom kijkt de Noordelijke Rekenkamer naar de resultaten van die projecten en laat zij de duurzame gasproductie en gasbesparing buiten beschouwing.

De rapportages over de maatschappelijke resultaten gaan in op de berekeningsmethode waarmee de cijfers tot stand gekomen zijn. De cijfers waarmee de resultaten berekend worden, zijn gebaseerd op de businesscases die bij het FSFE ingediend zijn. Het externe bureau dat de evaluaties opstelt berekent aan de hand van die businesscases wat de verwachte opbrengst is van alle soorten energiebesparende en energieopwekkende projecten die het FSFE financiert. De som hiervan resulteert in de energie-impact van de projecten in de provincie Fryslân.

Naast de duurzame energieopwekking en energiebesparing wordt ook de toename in werkgelegenheid bijgehouden uitgedrukt in het aantal arbeidsjaren omdat de energiegerelateerde werkgelegenheid als belangrijk door de provincie wordt ervaren. Het is echter geen hoofddoel waarvoor het fonds is ingericht.⁷⁵ De werkgelegenheid wordt berekend met kengetallen afkomstig van het CBS. De totale investeringssom per project wordt gerelateerd aan cijfers van het CBS over bestedingen en werkgelegenheid in sectoren van de duurzame energie. Op basis van die uitkomsten wordt geschat hoeveel omzet leidt tot een extra arbeidsjaar in de provincie Fryslân. Als van alle sectoren de investeringssom bekend is, wordt de directe werkgelegenheid die de investeringen opleveren berekend. Indirecte werkgelegenheid wordt op dezelfde manier gemodelleerd als directe werkgelegenheid.⁷⁶

Tabel 10 en 11 geven een overzicht van de maatschappelijke resultaten.

Tabel 10: maatschappelijke resultaten van het FSFE met betrekking tot energie⁷⁷

Bron	Duurzame energieproductie	Energiebesparing	Opmerkingen/Kanttekeningen
Jaarverslag FSFE 2014-2015	Niet vermeld		Alleen de energie-impact wordt vermeld: 2,2 PJ op basis van de totale verwachte levensduur van de projecten. Dit jaarverslag gaat over het verlengde boekjaar 2014-2015.
Jaarverslag 2016 & FSFE Kwartaalrapport Q2 2016	Niet vermeld		Er staan geen maatschappelijke resultaten in het jaarverslag. Informatie afkomstig uit een kwartaalrapport van het FSFE. Resultaten zijn tot en met juni 2016. Daarin wordt alleen de energie-impact vermeld: 3,7 PJ op basis van de totale verwachte levensduur van de projecten.
Jaarverslag 2017 & Evaluatie FSFE 2017	256 TJ per jaar	4,6 TJ	Resultaten staan alleen in het rapport van E&E-advies over 2017.
Jaarverslag 2018 & Evaluatie FSFE 2018	871 TJ per jaar	3 TJ	Resultaten staan alleen in het rapport van E&E-advies over 2018.

⁷⁵ Gebaseerd op een e-mail van een medewerker van de provincie Fryslân van 22 oktober 2020.

⁷⁶ Bijlagen bij E&E advies, Bijdrage projecten FSFE over de jaren 2017, 2018 en 2019. Er wordt naar een berekeningsmethode verwezen in het stuk van E&E: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Economic Radar of the Sustainable energy sector in the Netherlands*, Den Haag, 2014; in de evaluatie van 2019 wordt verwezen naar de Klimaat en Energieverkenning 2019.

⁷⁷ Gebaseerd op de jaarverslagen van het FSFE over de jaren 2014/-15 tot en met 2019, evenals op de evaluaties van E&E advies over het FSFE over de jaren 2017, 2018 en 2019. Het eerste jaarverslag van het FSFE gaat over het verlengde boekjaar 2014-2015. De verslagen over 2016, 2017 en 2018 geven geen informatie over de opgewekte of bespaarde energie in die jaren. Over 2016 en 2017 wordt geen informatie gegeven over de gecreëerde werkgelegenheid maar die liggen volgens de jaarstukken in lijn met de verwachtingen. De maatschappelijke resultaten over 2016 zijn verkregen uit het kwartaalverslag over het tweede kwartaal van 2016, d.d. 15 juli 2016.

Jaarverslag 2019 & Evaluatie FSFE 2019	910 TJ per jaar	0,81 TJ	Resultaten staan alleen in het rapport van E&E-advies over 2019.
Totaal tot en met 2019	2037 TJ	8,41 TJ	

Tabel 11: maatschappelijke resultaten van het FSFE met betrekking tot werkgelegenheid

Bron	Werkgelegenheid	Opmerkingen/kanttekeningen
Jaarverslag FSFE 2014-2015	240 arbeidsjaren	Dit jaarverslag gaat over het verlengde boekjaar 2014-2015.
Jaarverslag 2016 & Evaluatie FSFE 2017	330 arbeidsjaren	Geen resultaten in het jaarverslag. De resultaten staan vermeld in de evaluatie van E&E-advies over 2017.
Jaarverslag 2017 & Evaluatie FSFE 2017	129 arbeidsjaren	Resultaten staan alleen in de evaluatie van E&E-advies over 2017.
Jaarverslag 2018 & Evaluatie FSFE 2018	74 arbeidsjaren	Resultaten staan alleen in de evaluatie van E&E-advies over 2018.
Jaarverslag 2019 & Evaluatie FSFE 2019	118 arbeidsjaren (direct en indirect)	Resultaten staan alleen in de evaluatie van E&E-advies over 2019.
Totaal tot en met 2019	790 arbeidsjaren	

5.4 Maatschappelijke doelen en resultaten Doefonds / Innovatiebudget FOM

De doelstelling van het Doefonds en het Innovatiebudget van de FOM is om innovatie door- en de innovatieve kracht van het Friese midden- en kleinbedrijf te bevorderen en te versterken.⁷⁸ De maatschappelijke resultaten van het fonds worden gemeten door de groei bij te houden van directe werkgelegenheid, uitgedrukt in fte, die optreedt als gevolg van de verstrekte investeringen. Er wordt in het bedrijfsplan van het Doefonds gesproken over het meten van het aantal patenten om zo innovatiekracht te meten, maar hierover komt niks terug in de jaarstukken.⁷⁹

Tabel 12 geeft het aantal direct gefinancierde arbeidsplaatsen weer, zoals genoemd in de jaarstukken van Doefonds en FOM. Daarbij is er in de jaarstukken van 2017 en 2018 een onderscheid gemaakt tussen het aantal fte dat door de financiering behouden is gebleven en het aantal nieuwe fte dat bij eindbegunstigden is gecreëerd. De ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen wordt elk half jaar bij de eindbegunstigden opgevraagd. Dit wordt ook vastgelegd in de financieringsovereenkomst.⁸⁰ De investmentmanagers toetsen deze aan de prognoses uit de oorspronkelijke financieringsaanvraag.⁸¹ In de jaarstukken wordt niet ingegaan op de indirecte werkgelegenheid. Het meerjarenplan 2018-2022

⁷⁸ Artikel 1 geciteerd uit Trip Advocaten & Notarissen i.s.m. provincie Fryslân, *Akte van statutenwijziging*, 21 december 2017, pp. 4-5

⁷⁹ Rebel Energy B.V. i.s.m. Provincie Fryslân, *Bedrijfsplan Doefonds*, p. 21; desgevraagd geeft de FOM aan dat het aantal patenten wel wordt opgenomen in de kwartaalrapportages.

⁸⁰ FOM, *Bijlage 2 bij de Management & Beheerovereenkomst, Investeringsreglement FOM*, 21 december 2017 en gebaseerd op een interview met een medewerker van de NOM op 5 augustus 2020.

⁸¹ FOM, *Meerjarenplan 2018-2022*, mei 2018, p. 12.

van de FOM spreekt over een factor 1,5 tot 2 waarmee de direct gefinancierde arbeidsplaatsen vermenigvuldigd worden om daarmee tot de indirect gefinancierde werkgelegenheid te komen.⁸²

Tabel 12: maatschappelijke resultaten uit de jaarstukken⁸³

Jaar	Direct gefinancierde arbeidsplaatsen (fte)
2014	0
2015	95
2016	141
2017	162 (126 behoud en 36 groei)
2018	184 (155 behoud en 29 groei)
2019	264

De cijfers zijn cumulatief: in 2019 is vanaf de oprichting van het fonds 264 fte gefinancierd.⁸⁴

5.5 Provinciale vergelijking maatschappelijke resultaten

De maatschappelijke doelstellingen van de fondsen waar de Noordelijke Rekenkamer onderzoek naar doet komen grotendeels met elkaar overeen. De energiefondsen richten zich op het bijdragen aan de energietransitiedoelstellingen van de provincie. De MKB-fondsen richten zich vooral op het versterken van de werkgelegenheid in het MKB. De manier waarop de fondsen de resultaten bijhouden, verschilt echter per fonds, zoals ook te zien in tabel 13. De DEO kijkt naar CO₂-reductie in tonnen per jaar en naar de opwekking van duurzame energie en energiebesparing in GJ per jaar. Het fonds maakt geen onderscheid tussen energieopwekking en energiebesparing, terwijl het FSFE dit onderscheid in zijn resultaten wel hanteert. Het Fonds Nieuwe Doen kijkt daarentegen alleen naar de CO₂-reductie die het door (mede)financiering van haar projecten teweeg brengt. Het FSFE houdt naast de energiedoelstellingen ook de impact op de werkgelegenheid bij.

De drie MKB-fondsen houden alle de impact op de werkgelegenheid bij uitgedrukt in fte: het MKB Fonds Drenthe alleen de directe werkgelegenheid, het IFG de impact op de directe en indirecte werkgelegenheid. Het Doefonds / Innovatiebudget van de FOM gebruikt een weefactor om de indirecte werkgelegenheid te kunnen berekenen. Ook het FSFE houdt de directe werkgelegenheid in de Friese energiesector bij, maar drukt die uit in arbeidsjaren.

De totstandkoming van de cijfers verschilt ook per fonds. Het FSFE is het enige fonds dat de cijfers door en externe partij laat berekenen. De andere fondsen berekenen zelf de maatschappelijke resultaten op

⁸² FOM, *Meerjarenplan 2018-2022*, mei 2018.

⁸³ Jaarstukken Doefonds over 2014 – 2017 en FOM 2018 en 2019.

⁸⁴ FOM, *Jaarverslag 2019*, p. 8.

basis van gegevens die zij bij eindbegunstigden opvragen. De DEO en het Fonds Nieuwe Doen vragen de cijfers op bij eindbegunstigden en berekenen aan de hand daarvan de energieopwekking en energiebesparing respectievelijk CO₂-reductie. Het FSFE laat aan de hand van de cijfers berekenen wat de verwachte opbrengst is van alle soorten energiebesparende en energieopwekkende projecten die het FSFE (mede)financiert.

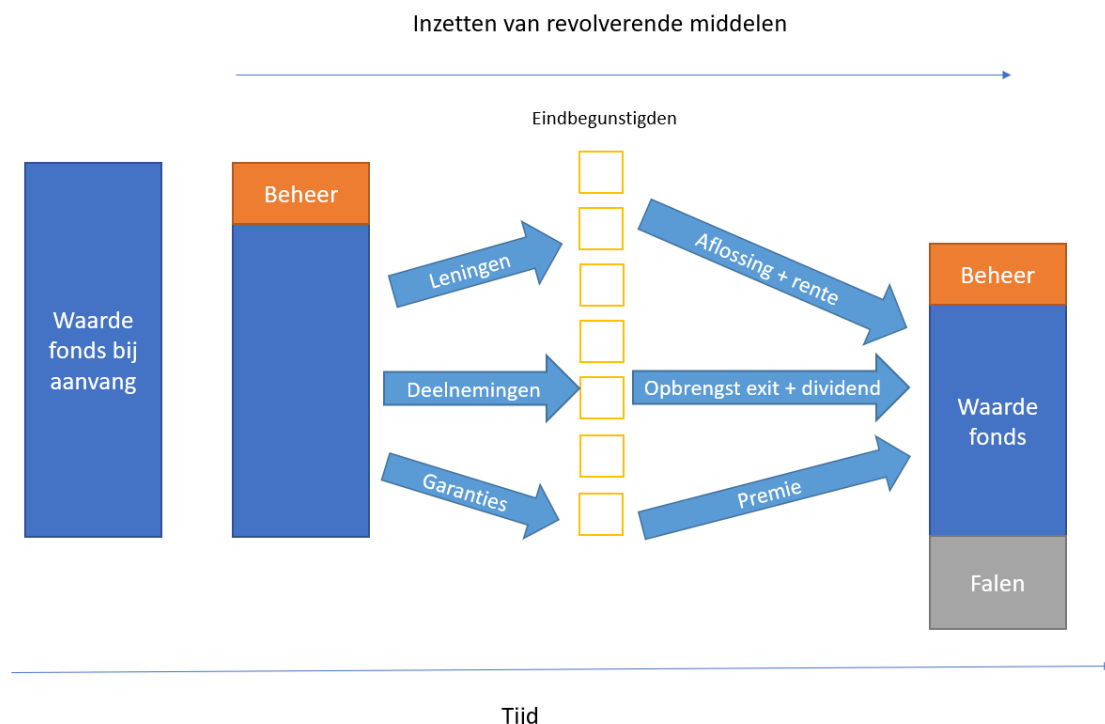
De drie MKB-fondsen vragen de ontwikkeling van de werkgelegenheid op bij de eindbegunstigden en berekenen zelf het effect op de werkgelegenheid in de provincie. Het FSFE werkt met kengetallen bij het bijhouden van de werkgelegenheid, waarmee het aantal tijdelijke arbeidsjaren in de provincie wordt berekend.

Tabel 13: maatschappelijke doelstellingen en resultaten

Provincie	Naam fonds	Doelstelling	Maatschappelijke resultaten	Totstandkoming cijfers
Drenthe	Drentse Energie Organisatie (DEO)	Er aan bijdragen dat de doelstellingen van de provincie Drenthe over de energietransitie zoveel mogelijk worden gerealiseerd	Reductie van 153.350 ton CO ₂ per jaar	Intern
	MKB Fonds Drenthe	Het voor en met name in de provincie Drenthe bevorderen, ondersteunen en versterken van initiatieven, projecten en ondernemingen van het Drentse midden- en kleinbedrijf, met name op terreinen waar mede publieke belangen in de Provincie Drenthe worden gediend	569 fte	Intern
Groningen	Fonds Nieuwe Doen	Initiatieven op gebied van zorg, leefbaarheid en energie ondersteunen	Reductie van 16.848 ton CO ₂ per jaar	Intern
	Investeringsfonds Groningen	Groninger economie en werkgelegenheid ondersteunen	178 fte (direct en indirect)	Intern
Fryslân	Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE)	Er aan bijdragen dat de doelstellingen van de provincie Fryslân over de energietransitie zoveel mogelijk worden gerealiseerd	2037 TJ duurzame energieproductie en 8,41 TJ energiebesparing + 790 arbeidsjaren tijdelijke werkgelegenheid	Extern (vanaf 2017)
	Doefonds/FOM	Het bevorderen van innovatieve kracht van en innovatie door het Friese MKB	264 fte	Intern

5.6 Financiële doelen en resultaten

Op basis van de beschikbare informatie van de onderzochte revolverende fondsen heeft de Noordelijke Rekenkamer enkele zaken op een rij gezet. Allereerst heeft de Noordelijke Rekenkamer gekeken naar de totale provinciale bijdrage aan het fonds. Afhankelijk van de resultaten van het fonds kan de (boek)waarde van de provinciale bijdrage toe- of afnemen over tijd. Op ieder gewenst moment kan de nominale waarde worden afgezet tegen de boekwaarde van de provinciale bijdrage.⁸⁵ Op die manier ontstaat inzicht in de waardeontwikkeling van de provinciale bijdrage. De meest omvangrijke kostenposten van een revolverend fonds bestaan uit de beheerkosten van het fonds en de kosten voor “default” (falen). Met dat laatste wordt bedoeld op een situatie waarbij eindbegunstigden die financiering van het fonds hebben ontvangen, niet in staat zijn om de lening (volledig) terug te betalen. Als het vermoeden bestaat dat een onderneming niet langer aan haar (terug)betalingsverplichtingen kan voldoen, dient de fondsbeheerder de betreffende lening af te waarderen en daarvoor een voorziening te treffen op de balans.⁸⁶ Voor participaties en deelfondsen geldt dat er een voorziening wordt getroffen als de kosten hoger zijn dan de gerealiseerde opbrengst van de onderneming of het deelfonds. Eventuele tussentijdse waardeveranderingen van participaties of deelfondsen mogen niet worden meegenomen in de waardering. De voorziening wordt eventueel positief gecorrigeerd als de eventuele waardeverandering wordt geëffectueerd (als een participatie wordt



Figuur 9: Schematische weergave van de mogelijke ontwikkeling van het fondsvolume (bewerking Noordelijke Rekenkamer, gebaseerd op Buck Consultants International (2012))

⁸⁵ De ratio die op deze wijze ontstaat is een maat voor de revolverendheid van de provinciale bijdrage.

⁸⁶ De richtlijnen voor het gebruik van voorzieningen zijn gerapporteerd volgens de International Accounting Standards 37 en de Raad voor de Jaarverslaggeving 252 (bron: Hoogendoorn et al. (2016)).

verkocht).⁸⁷ In het ergste geval is sprake van een faillissement van de gefinancierde onderneming en komt van terugbetaling weinig meer terecht. Tegenover de kosten van beheer en falen staan de inkomsten die worden ontvangen over de uitgezette middelen. In het geval van leningen is dat rente, in het geval van aandelenkapitaal is dat dividend en/of de opbrengst van de verkoop van aandelen en in geval van garanties zijn dat premies. Figuur 9 geeft een schematisch overzicht van hoe de waarde van een revolverend fonds zich *kan* ontwikkelen.⁸⁸ Naast de waardeontwikkeling, staat de Noordelijke Rekenkamer in de volgende paragrafen ook kort stil bij de beheerkosten per fonds.

FSFE

Het FSFE is door de provincie gevuld met € 90 miljoen. € 60 miljoen daarvan is beschikbaar gesteld middels een lening en € 30 miljoen via aandelenkapitaal. Vanuit deze middelen dienen ook de beheerkosten en kosten voor tegenvallende resultaten van het fonds te worden betaald. Met de provincie is afgesproken dat de middelen die door de provincie beschikbaar zijn gesteld aan het eind van de looptijd terug dienen te vloeien naar de provincie.⁸⁹ Over het leningdeel is het fonds twee procent rente verschuldigd.

Stand van zaken eind 2019

Tabel 14 toont de nominale waarde tegenover de boekwaarde van de provinciale bijdrage aan het fonds. In de eerste jaren van het bestaan zijn er door het fonds nog relatief weinig leningen verstrekt en participaties gerealiseerd. Daardoor zijn er in de eerste jaren ook nog niet zoveel rentebaten geïncasseerd. Tegenover deze inkomsten staan de beheerkosten en rentekosten die het fonds dient te betalen aan de provincie. Doordat de kosten in de eerste jaren de inkomsten overstegen, heeft het fonds in die jaren verlies gemaakt. In de loop van de tijd is het aantal verstrekte financieringen door het FSFE toegenomen. Als gevolg daarvan zijn de rentebaten in de jaren 2018 en 2019 opgelopen naar ruim € 2 miljoen per jaar.⁹⁰ Als gevolg daarvan is er in 2018 en 2019 een winst gemaakt, waardoor de boekwaarde van de provinciale bijdrage is toegenomen. Als deze ontwikkeling zich voortzet en de beheerkosten en kosten voor afwaarderingen blijven binnen de perken, dan kan de boekwaarde van de provinciale bijdrage verder toenemen.

⁸⁷ Conform International Private Equity and Venture Capital Valuation (IPEV) standaarden.

⁸⁸ Zoals eerder beschreven werkt het Investeringsfonds Groningen (IFG) net wat anders dan de andere onderzochte revolverende fondsen. Het IFG verstrekt middelen aan andere revolverende fondsen. Deze fondsen investeren op hun beurt in eindbegunstigden.

⁸⁹ Gebaseerd op het tenderdocument voor de aanbesteding van het fondsbeheer van het FSFE. Verder gebaseerd op een interview met een medewerker van het FSFE op 14 oktober 2020.

⁹⁰ FSFE, *jaarstukken 2018 en jaarstukken 2019*.

Tabel 14 Waardeontwikkeling van de provinciale middelen in het Fûns Skjinne Fryske Energzy (FSFE), in duizenden euro's, gebaseerd op jaarrekeningen 2015-2019 FSFE

Jaar	2015	2016	2017	2018	2019
Nominale waarde van totale (toegezegde) financiële bijdrage provincie	90.000	90.000	90.000	90.000	90.000
Afwaardering op leningen en/of participaties	0	75	180	200	100
Rentevergoeding aan provincie	0	68	150	352	456
Netto inkomsten ⁹¹	133	364	931	1.893	2.051
Beheerkosten	2.536	1.577	1.585	1.617	1.595
Boekwaarde van totale (toegezegde) financiële bijdrage provincie	87.596	86.308	85.474	85.550	85.906
Ratio boekwaarde t.o.v. nominale waarde van financiële bijdrage provincie (in %)	97,3	95,9	95,0	95,1	95,5

Beheerkosten

Tabel 15 toont de jaarlijkse beheerkosten van het FSFE en zet deze af tegen de totale omvang van het fonds. De beheerkosten liggen in de jaren 2016-2019 rond de € 1,6 miljoen inclusief niet-verrekenbare BTW. Dat is ongeveer 1,77 % van het totale toegezegde fondsvermogen.

Tabel 15: Absolute beheerkosten FSFE en beheerkosten afgezet tegen fondsomvang, bron: jaarrekeningen 2016-2019 FSFE

Jaar	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde
Beheerkosten (in duizenden euro's)	1.576	1.585	1.617	1.595	1.593
Beheerkosten t.o.v. omvang fonds (in %)	1,75	1,76	1,80	1,77	1,77

Doefonds en Innovatiebudget FOM

Bij de oprichting van het Doefonds zijn er geen financiële doelstellingen aan het fonds meegegeven. Bij de oprichting van de FOM zijn er wel afspraken gemaakt over de financiële doelstellingen voor onder andere het Innovatiebudget (feitelijk de voortzetting van het Doefonds) binnen de FOM. Voor het Innovatiebudget dient er een revolverendheid gerealiseerd te worden van tussen de vijftig en vijfenzeventig procent (na de eerste ronde van uitzettingen) met inbegrip van de beheerskosten van het fonds.⁹² Een revolverendheid van vijftig procent betekent dat de omvang van het fondsvolume nog half zo groot is als het oorspronkelijke fondsvolume.

Stand van zaken eind 2019

Tabel 16 toont de som van de rentebaten en beheerkosten van de FOM (en voorheen Doefonds) voor de jaren 2014 tot en met 2019. In alle jaren zijn de kosten (voornamelijk beheerkosten en afwaarderingen van leningen en participaties) groter dan de inkomsten (voornamelijk rentebaten). Hierdoor is de boekwaarde van de provinciale bijdrage gedaald tot 70 procent van de oorspronkelijke

⁹¹ De netto inkomsten komen tot stand door de inkomsten (voornamelijk rentebaten) te verminderen met de rentelasten. De rentelasten hebben vooral betrekking op het leningdeel van het fondsvermogen, dat is verstrekt door de provincie tegen twee procent rente. Deze rentelasten worden apart weergegeven in de tabel.

⁹² FOM B.V., Management- en beheerovereenkomst FOM, Bijlage 8 Afspraken doelstellingen en criteria per budget, getekend 12 januari 2018 en Buck Consultants International, *Businessplan op hoofdlijnen*, oktober 2012.

bijdrage. Doordat het fonds in de loop van de tijd meer financieringen heeft verstrekt lopen de jaarlijks geïncasseerde rentebaten op. De jaarlijks geïncasseerde rentebaten zijn momenteel niet groot genoeg om het volume van het fonds weer in omvang te laten toenemen. Naast het verstrekken van leningen zijn er vanuit het Doefonds (en later Innovatiebudget FOM) ook aandelenparticipaties verstrekt. Als een aandelenparticipatie wordt verkocht, kan er in potentie een fors rendement worden geboekt. Aandelenbelangen genereren in beginsel geen tussentijdse (of jaarlijkse) opbrengsten; de opbrengsten (en resultaat) ontstaan pas bij verkoop tenzij er tussentijds dividend wordt uitgekeerd. Tot en met 2019 is er in totaal één participatie verkocht. Als er in de toekomst positieve resultaten worden geboekt met de verkoop van aandelenparticipaties kan de boekwaarde van het fonds omhoog gaan.

Tabel 16: Waardeontwikkeling van de provinciale middelen in het Doefonds (vanaf 2017 Innovatiebudget FOM), in duizenden euro's, gebaseerd op diverse bronnen⁹³

Jaar	Doefonds 2014	Doefonds 2015	Doefonds 2016	Innovatie- budget FOM 2017	Innovatie- budget FOM 2018	Innovatie- budget FOM 2019
Nominale waarde van totale (toegezegde) financiële bijdrage provincie	8.000	8.000	8.000	8.000	12.000	12.000
Afwaardering op leningen en/of participaties	0	78	356	908	1.282	595
Inkomsten ⁹⁴	5	117	213	303	333	426
Beheerkosten ⁹⁵	228	407	391	123	259	304
Boekwaarde van totale (toegezegde) financiële bijdrage provincie	7.777	7.409	6.876	6.148	8.941	8.468
Ratio boekwaarde t.o.v. nominale waarde van financiële bijdrage provincie (in %)	97,2	92,6	86,0	76,9	74,5	70,6

⁹³ Doefonds B.V., *Jaarrekeningen 2014-2016*; FOM B.V., *Jaarrekeningen 2017-2019*; Aanvullende informatie die is verstrekt door de fondsbeheerder van de FOM B.V..

⁹⁴ Voornamelijk rentebaten.

⁹⁵ Vanaf 2017 worden de beheerkosten niet uitgesplitst naar deelbudget binnen de FOM. Daarom zijn voor de jaren 2017-2019 de beheerkosten voor het Innovatiebudget binnen de FOM afgeleid door dat deel van de totale beheerkosten van de FOM te nemen dat correspondeert met de relatieve omvang van het Innovatiebudget binnen het totaalbudget van de FOM.

Beheerkosten

Tabel 17 toont de hoogte van de beheerkosten van het fonds en zet deze af tegen het totale (toegezegde) fondsvermogen. Omdat de beheerkosten vanaf 2017 niet worden uitgesplitst naar deelbudget binnen de FOM zijn de beheerkosten voor het Innovatiebudget afgeleid door dat deel van de totale beheerkosten van de FOM te nemen dat correspondeert met de relatieve omvang van het Innovatiebudget binnen het totaalbudget van de FOM. Uit de tabel blijkt dat de beheerkosten schommelen rond de € 3 ton per jaar. In de jaren 2015-2016 komt dat overeen met ongeveer vijf procent van het totale (toegezegde) fondsvermogen. Vanaf 2018 heeft het fonds de beschikking over een (toegezegd) budget van € 12 miljoen. Daardoor bedragen de afgeleide beheerkosten voor 2018 en 2019 ruim twee procent van het totale fondsvermogen.

Tabel 17: Absolute beheerkosten Doefonds en Innovatiebudget FOM en beheerkosten afgezet tegen fondsomvang, gebaseerd op jaarrekeningen Doefonds 2015-2016 en FOM 2017-2019

Jaar	Doefonds 2015	Doefonds 2016	Innovatie- budget FOM 2017	Innovatie- budget FOM 2018	Innovatie- budget FOM 2019	Gemiddelde
Beheerkosten (in duizenden euro's)	407	391	123	259	304	296
Beheerkosten t.o.v. omvang fonds (in %)	5,08	4,88	1,53	2,15	2,53	3,24

5.7 Provinciale vergelijking financiële resultaten

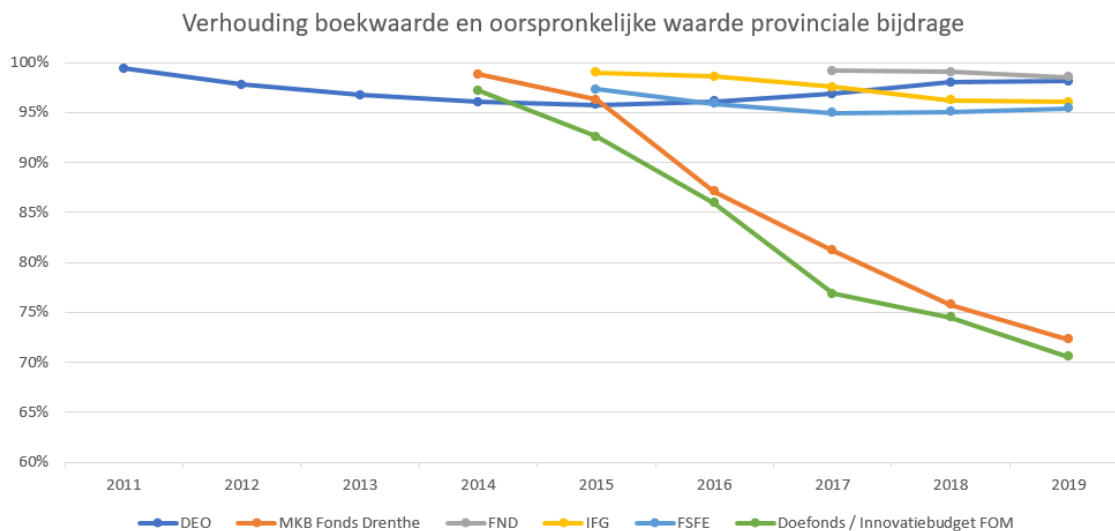
Waardeontwikkeling provinciale bijdrage

In de eerste jaren van bestaan maken revolverende fondsen meestal wel kosten voor het beheer, maar worden er nog relatief weinig inkomsten (voornamelijk rentebaten) behaald, omdat de portefeuille met leningen en participaties dan nog relatief leeg is. Er gaan vaak enkele jaren overheen voordat een revolverend fonds goed is ingericht en het fonds voldoende bekend is bij eventueel geïnteresseerden.⁹⁶

Daarnaast kost het tijd om financieringsaanvragen te beoordelen en de investeringsportefeuille op te bouwen. Omdat veel fondsen werken met een aflossingsvrije periode, duurt het enkele jaren voordat de inkomsten in omvang toenemen. Figuur 10 toont de waardeontwikkeling van de provinciale middelen die de provincies beschikbaar hebben gesteld aan de zes onderzochte revolverende fondsen. De DEO is het oudste fonds (opgericht in 2011). FND is in 2017 opgericht en de resterende vier fondsen in 2014 en 2015. De periode waar de Noordelijke Rekenkamer op terugkijkt beslaat de periode van januari 2011 tot april 2020. Dat betekent dat de meeste fondsen (exclusief DEO) op dat moment hooguit

⁹⁶ Rekenkamer Oost-Nederland, *Revolverende fondsen Gelderland – Nota van Bevindingen*, januari 2017.

vijf jaar volledig operationeel zijn.⁹⁷ Voor de revolverende fondsen die in 2014 en 2015 zijn opgericht geldt dat in de komende jaren zal gaan blijken of de inkomsten uit leningen en participaties zo hoog zijn dat de waarde van de provinciale middelen in het fonds kan gaan toenemen. Voor de DEO en het FSFE geldt dat zij in de laatste jaren (2018-2019) hebben laten zien dat de inkomsten de kosten van het fonds overstijgen. Uit de figuur blijkt verder dat de waarde van het MKB Fonds Drenthe en het Doefonds / Innovatiebudget FOM zich negatief heeft ontwikkeld. Dat deze ontwikkeling afwijkt van de andere fondsen heeft onder andere te maken met de omvang van de provinciale middelen in het fonds. Beide fondsen hebben een provinciale bijdrage ontvangen van € 12 respectievelijk € 13 miljoen. En hoewel de hoogte van de beheerkosten en de afwaarderingen op leningen en participaties in absolute bedragen niet significant anders is dan van bijvoorbeeld het IFG (met een provinciale bijdrage van € 60 miljoen), legt het relatief gezien een groter beslag op de beschikbaar gestelde fondsmiddelen. Dat de waardeontwikkeling van het MKB Fonds Drenthe en het Doefonds (later Innovatiebudget FOM) zich in de periode 2014-2019 negatief heeft ontwikkeld, hoeft niet per sé een probleem te zijn. In de komende jaren zullen leningen (plus rente) worden terugbetaald en participaties in bedrijven worden verkocht en dan kan er in theorie veel terrein worden goedgehaakt.



Figuur 10: verhouding tussen de boekwaarde en de oorspronkelijke waarde van de provinciale bijdrage aan het fonds

Beheerkosten

De Noordelijke Rekenkamer heeft de beheerkosten van de revolverende fondsen in kaart gebracht en met elkaar vergeleken. Zij heeft echter niet per fonds in detail gekeken naar verklaringen voor de hoogte van de beheerkosten (en verschillen daarin tussen de fondsen). Tabellen 18 en 19 gaan in op de jaarlijkse beheerkosten (absoluut en ten opzichte van de toegezegde provinciale middelen) van de onderzochte revolverende fondsen. Hierin zijn alleen de jaren weergegeven waarin het fonds volledig operationeel was. Met de beheerkosten worden alle kosten bedoeld die te maken hebben met het beheer van het

⁹⁷ Waarbij de kanttekening gemaakt moet worden dat de fondsen in de eerste maanden na de oprichting vooral bezig zijn met de inrichting van het fonds en nog minder met de uiteindelijke kerntaken, het verstrekken van financieringen, van het fonds.

fonds.⁹⁸ Uit tabel 18 blijkt dat de beheerkosten variëren per fonds. In absolute cijfers zijn de gemiddelde beheerkosten van alleen de DEO en het FSFE groter dan € 0,5 miljoen. Daarbij valt op dat die van het FSFE ruim € 1,5 miljoen bedragen. De gemiddelde beheerkosten van de overige vier fondsen liggen ongeveer tussen de € 300.000 en € 470.000.

Tabel 18: Beheerkosten per jaar in euro's.

Jaar	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde
DEO	537.599	577.341	605.310	560.626	533.681	469.301	581.901	563.640	553.675
MKB Fonds Drenthe				311.124	316.163	515.446	598.312	598.261	467.861
FND							342.599	401.791	372.195
IFG					343.708	535.203	456.917	458.923	448.688
FSFE					1.576.711	1.584.995	1.617.042	1.595.000	1.593.437
Doefonds / Innovatiebudget FOM				406.563	390.666	122.620	258.539	304.089	296.495

In tabel 19 zijn de absolute beheerkosten afgezet tegen de totale toegezegde provinciale middelen aan het fonds. De gedachte daarvan is dat de kosten voor het beheer hoger zullen zijn naarmate de omvang van de te beheren middelen hoger is. Daar valt echter wel het een en ander op af te dingen. In hoofdstuk 3 is reeds ingegaan op het type projecten dat wordt gefinancierd door de revolverende fondsen. Zijn het projecten met een redelijk voorspelbare kasstroom of gaat het om projecten die een meer innovatief karakter hebben waarbij het op voorhand minder zeker is dat ontwikkeling van het product of dienst zal leiden tot een structurele inkomstenstroom? In het laatste geval zullen er naar verwachting meer kosten worden gemaakt voor de monitoring van het project nadat de financiering eenmaal is verstrekt. Een ander aspect dat invloed kan hebben op de hoogte van de beheerkosten is het type financiering dat wordt verstrekt. Als het gaat om leningen of participaties die op maat zijn gemaakt voor de eindafnemer, dan zal hier relatief veel voorbereidingstijd inzitten voor het fondsmanagement. Een aantal fondsen biedt ook een gestandaardiseerde financiering aan. De voorbereidingstijd (en kosten) die daarmee gemoeid is zal lager zijn.

Tabel 19: Beheerkosten als percentage van de toegezegde provinciale middelen in het fonds

Jaar	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde
DEO	1,84%	1,98%	2,07%	1,92%	1,83%	1,61%	1,48%	1,44%	1,77%
MKB Fonds Drenthe				2,39%	2,43%	3,96%	4,59%	4,59%	3,59%
FND							0,68%	0,80%	0,74%
IFG					0,86%	1,34%	1,14%	0,76%	1,03%
FSFE					1,75%	1,76%	1,80%	1,77%	1,77%
Doefonds / Innovatiebudget FOM				5,08%	4,88%	1,53%	2,15%	2,53%	3,24%

⁹⁸ Bij de beheerkosten gaan wij uit van alle kosten die direct en indirect te maken hebben met het beheer van het fonds, dus inclusief bijvoorbeeld accountantskosten, personeelskosten, kosten voor communicatie, eventuele inhuur- en detachingskosten, vergoedingen voor eventuele commissarissen en overige beheerskosten.

Afwaarderingen op leningen en participaties

Tabel 20 geeft een overzicht van de afwaarderingen op de uitstaande leningen en participaties door de zes fondsen. Uit de tabel blijkt dat de omvang van de afwaarderingen het hoogst is voor de revolverende fondsen die zich richten op (innovatie in) het midden- en kleinbedrijf (mkb). In de afgelopen jaren hebben deze fondsen voor ruim € 3 ton per jaar afgewaardeerd, waarbij het Doefonds (en later Innovatiebudget FOM) de hoogste gemiddelde jaarlijkse afwaardering kent met ruim € 5 ton er jaar.

Tabel 20: Afwaarderingen op uitstaande leningen en/of participaties

Jaar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Gemiddelde
DEO	0	0	0	0	0	0	0	0	130.580	14.509
MKB Fonds Drenthe				0	104.819	1.064.584	482.738	379.956	263.859	382.659
FND							0	0	0	0
IFG					184.380	105.823	190.092	395.451	733.861	321.921
FSFE					0	75.000	180.000	200.000	100.000	111.000
Doefonds / Innovatiebudget FOM				0	78.000	355.823	907.900	1.282.000	595.000	536.454

5.8 Samenvattende bevindingen

- Het FSFE richt zich op de energiebesparing en de productie van duurzame energie. Vanaf 2017 worden de resultaten op die gebieden in kaart gebracht door een extern bureau. Met de projecten die mede door de financiering van het FSFE tot en met 2019 zijn gerealiseerd, wordt er jaarlijks voor 2.037 Terajoule aan duurzame energie geproduceerd en voor 8,41 Terajoule per jaar aan energie bespaard. Daarnaast is er voor 790 arbeidsjaren aan tijdelijke werkgelegenheid gecreëerd door de projecten.
- De energiegerelateerde maatschappelijke resultaten van het FSFE zijn in de periode 2014-2016 niet uitgesplitst in duurzame energieproductie en energiebesparing. Vanaf 2017 gebeurt dit wel.
- Hoewel het FSFE zich richt op energiebesparing en de productie van duurzame energie, houdt het externe bureau ook bij hoeveel werkgelegenheid er wordt gecreëerd als gevolg de investeringen door het FSFE, omdat dit belangrijk wordt gevonden door de provincie.
- Met de projecten die financieel zijn gesteund door het Doefonds en later het Innovatiebudget van de FOM is tot en met 2019 264 fte aan directe werkgelegenheid gecreëerd. De NOM vraagt de cijfers hierover halfjaarlijks bij de portefeuillebedrijven op.
- De boekwaarde van het FSFE is in de eerste jaren (2015-2017) dat het fonds in bedrijf was afgenomen. Vanaf 2018 is er een omslag te zien, waarbij de rentebaten de beheerkosten en kosten voor afwaarderingen overstijgen, waardoor de boekwaarde van de provinciale middelen in waarde is gestegen. Eind 2019 is de verhouding tussen de boekwaarde van en de oorspronkelijk door de provincie verstrekte financiële middelen 95,5 procent.
- De beheerkosten van het FSFE bedragen jaarlijks ongeveer € 1,6 miljoen inclusief niet-verrekenbare BTW. Relatief gezien bedragen de beheerkosten van het FSFE ongeveer 1,75 procent van de totale toegezegde provinciale bijdrage.

- De financiële resultaten van het FSFE worden beïnvloed doordat het FSFE een lening ontvangt van de provincie Fryslân van € 60 miljoen waar het twee procent rente over betaalt. In het kader daarvan heeft het FSFE over de periode 2014-2019 ruim € 1 miljoen aan rente betaald aan de provincie.
- In alle jaren dat het Doefonds (opgevolgd door het Innovatiebudget binnen de FOM) in bedrijf is, zijn de kosten (voornamelijk beheerkosten en afwaarderingen van leningen en participaties) groter dan de inkomsten (voornamelijk rentebaten). Als gevolg daarvan is de (boek)waarde lager dan de nominale waarde van de in totaal beschikbaar gestelde provinciale middelen. Eind 2019 is de verhouding daartussen 70,6 procent.
- De beheerkosten van het Doefonds bedragen in de jaren 2015-2016 ongeveer € 0,4 miljoen per jaar.
- De manier waarop de fondsen maatschappelijke resultaten bijhouden verschilt per fonds, ondanks de onderling vergelijkbare maatschappelijke doelstellingen. Ook de totstandkoming van de cijfers gebeurt op verschillende manieren en verandert door de jaren heen.
- De boekwaarde van de (toegezegde) provinciale bijdrage aan de fondsen ligt voor alle zes de fondsen onder de nominale waarde van die bijdrage. Voor vier van de zes fondsen ligt deze tussen de 95 en 100 procent van de nominale waarde. Voor twee van de zes fondsen, het MKB Fonds Drenthe en het Doefonds / Innovatiebudget FOM ligt deze beneden de 75 procent.

6. Informatievoorziening Provinciale Staten

6.1 Inleiding

Net als veel andere decentrale overheden en de Rijksoverheid heeft ook de provincie Fryslân in het afgelopen decennium meerdere revolverende fondsen opgericht. Dit hoofdstuk gaat dieper in op de wijze waarop Provinciale Staten zijn betrokken bij de besluitvorming over revolverende fondsen. Daarbij wordt ook geschetst welke beleidskaders relevant zijn voor de informatievoorziening aan Provinciale Staten. Hierin speelt de p & c cyclus een voorname rol. Specifiek voor de informatievoorziening van Provinciale Staten zijn de kaders voor de Friese verbonden partijen van toepassing op het FSFE en de FOM. Na kort te hebben stilgestaan bij de belangrijkste beleidskaders gaat de Noordelijke Rekenkamer in op de wijze waarop Provinciale Staten zijn betrokken bij de besluitvorming over de specifieke fondsen in kwestie. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de besluitvorming bij de oprichting van het fonds en de besluitvorming tijdens de exploitatie, als het fonds eenmaal onderweg is, van het fonds.

De informatie uit dit hoofdstuk helpt om de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

- 1. Waarom is gekozen voor een revolverend fonds en waarom is gekozen voor deze vormgeving van het fonds?*
- 2. Hoe vindt verantwoording plaats aan Provinciale Staten en hoe kunnen Provinciale Staten bijsturen?*
- 3. Hoe zien Provinciale Staten erop toe dat de gestelde maatschappelijke en/of financiële doelstellingen van de revolverende fondsen worden behaald?*

6.2 Informatievoorziening via planning en control (p & c) cyclus

Provinciale Staten van Fryslân stellen jaarlijks de provinciale begroting en jaarrekening vast. Daarmee stellen ze kaders (begroting) en controleren het beleid (jaarrekening). Voor veel beleidsonderwerpen spelen de p & c stukken een belangrijke rol in de informatievoorziening aan Provinciale Staten. Dat geldt ook voor de revolverende fondsen FSFE en FOM. De p & c stukken zijn inhoudelijk gebonden aan strikte vormeisen, waaronder eisen die worden beschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (zie bijlage 4). In hoofdstuk 3 is reeds ingegaan op verplichte paragraaf 'weerstandsvormen en risicobeheersing'. Hier wordt kort stilgestaan bij de verplichte paragrafen 'financiering' en 'verbonden partijen'.

Paragraaf financiering en beleggingen

In de paragraaf financiering en beleggingen gaat de provincie in op het uitstaande vermogen van de provincie. Een deel van dat vermogen heeft de provincie uitgezet in het kader van de publieke taak. Enkele leningen die in het kader daarvan zijn verstrekt noemt de provincie expliciet in deze paragraaf. De lening aan het FSFE staat daar niet bij.⁹⁹

Paragraaf verbonden partijen

In de paragraaf verbonden partijen wordt per verbonden partij, waaronder het FSFE en de FOM, een aantal feitelijke gegevens weergegeven. Het betreffen de volgende eigenschappen:

- 1) Naam
- 2) Programma
- 3) Rechtsvorm
- 4) Bestuurswisselingen of veranderingen in openbaar belang
- 5) Resultaat
- 6) Financieel belang in de verbonden partij
- 7) Eigen en vreemd vermogen verbonden partij
- 8) Financiële risico's provincie

De financiële risico's zijn besproken in paragraaf 3.2.1.

6.3 Nota Financieringsinstrumenten 2013 en 2018

De Nota Financieringsinstrumenten¹⁰⁰ wordt omschreven als een gereedschapskist waar verschillende financieringsinstrumenten waarover de provincie over beschikt. Deze instrumenten moeten voldoen aan de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido)¹⁰¹ en de Provinciewet, en passen in kaders van de Financiële verordening provincie Fryslân 2010. De Wet Fido stelt regels aan gemeenten en provincies over de manier waarop zij hun geld en kapitaal beheren. Hiermee probeert het rijk de risico's te beperken die overheden lopen bij het lenen en beleggen van geld en/of kapitaal. In het bijzonder stelt deze wet: "Openbare lichamen gaan leningen aan, zetten middelen uit of verlenen garanties uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak." Met andere woorden, de wet Fido geeft de provincie dus ruimte om binnen de "publieke taak" garanties of leningen te verstrekken. Er wordt in de nota uitgebreid ingegaan op de definitie van een publieke taak (of publiek belang zoals het in de nota wordt genoemd, de betekenis is volgens de nota hetzelfde).¹⁰² Alleen als er sprake is van een publiek belang is interventie van de provincie mogelijk.

⁹⁹ Provincie Fryslân, *Jaarstukken 2018*, 2 april 2019.

¹⁰⁰ Provincie Fryslân, *Nota Financieringsinstrumenten 2013*, 17 april 2013; Provincie Fryslân, *Nota Financieringsinstrumenten 2018*, 28 november 2018. In de nota van 2018 zijn enkele zaken toegevoegd als onderbouwing van wat al in de nota van 2013 staat. Er zijn weinig grote wijzigingen.

¹⁰¹ Zie Provincie Fryslân, *Nota Financieringsinstrumenten 2018*, 28 november 2018

¹⁰² Er staat "Waar hiervoor bij de wet- en regelgeving gesproken is van publieke taak, wordt hetzelfde bedoeld als publiek belang.", Provincie Fryslân, *Nota Financieringsinstrumenten 2018*, 28 november 2018, p. 7

Omdat er volgens de Nota Financieringsinstrumenten geen sluitende definitie is van een publiek belang¹⁰³, moet eerst een aantal vragen beantwoord worden om tot een goed onderbouwde keuze voor een financieel instrument te komen. Deze worden in de nota schematisch weergegeven in beslisbomen die de keuze voor een bepaald instrument moeten concretiseren. Aan de basis van de beslisbomen liggen de volgende vragen, die uiteindelijk voor een goed afgewogen keuze voor een bepaald instrument moeten leiden:

- “Is er sprake van een publiek belang?”
- Is betrokkenheid van andere partijen wenselijk of noodzakelijk om publiek belang te borgen?
- Vraagt borging van het publiek belang om een actieve en permanente betrokkenheid van de provincie?
- Is samenwerking op juridische grondslag (juridische entiteit) wenselijk/noodzakelijk?
- Is de privaatrechtelijke rechtsvorm in het bijzonder aangewezen voor het daarmee te dienen openbaar belang?”¹⁰⁴

In de nota staat dat de provincie zelf niet langer een nieuwe kredietsubsidies rechtstreeks aan partijen verstrekt.¹⁰⁵ Daarom participeert zij in fondsen die deze kredieten wel verstrekken. Revolverende fondsen (of ‘revolving funds’, zoals het begrip genoemd wordt in de Nota) zijn beschreven als een soort fonds waarmee de provincie Fryslân middelen inzet om haar doelen te bereiken. De reden die de provincie Fryslân geeft voor het uitbesteden van het verstrekken van kredietsubsidies is dat zij zelf niet over de benodigde specifieke kennis en vaardigheden beschikt. Dan gaat het onder meer om het inschatten van de kredietwaardigheid van de aanvrager en de kredietrisico’s van de projecten. Ook het administratief proces omtrent het bijhouden van de leningen, aflossingen en uitwinning van zekerheden horen volgens de provincie hierbij. Het FSFE en de FOM zijn twee van de bedrijven die de taken namens de provincie uitvoeren. Het fondsbeheer van de beide organisaties is op zijn beurt weer uitbesteed aan een andere partij. Het fondsbeheer van de FOM is uitbesteed aan de NOM en dat van het FSFE aan het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn).¹⁰⁶

Na een korte beschrijving van de verschillende financieringsinstrumenten, wordt in de nota stilgestaan bij het afwegingskader voor de keuze van een financieringsinstrument. Deze is voor de provincie Fryslân als volgt:

- Bepaling doelstellingen: op moment van het vaststellen van de nota is dat de Uitvoeringsagenda 2015-2019 ‘Mei elkenien, foar elkenien’. In deze uitvoeringsagenda staan verschillende doelstellingen geformuleerd en de keuze voor een bepaald instrument is dus afhankelijk van welke doelstelling nagestreefd wordt.
- Bepaling kaders project: er moet helder omschreven zijn om wat voor projecten het gaat, welke beleidsdoelstellingen gerealiseerd moeten worden, wat de invulling van het project is, wat het

¹⁰³ In de nota gaat de provincie uit van een publiek belang wanneer er een situatie optreedt waarbij 1) de markt faalt of 2) waar de markt resulteert in situaties die maatschappelijk niet gewenst zijn. Om aan dat te concretiseren zijn er beslisbomen gemaakt voor verschillende financiële instrumenten.

¹⁰⁴ Provincie Fryslân, *Nota Financieringsinstrumenten 2018*, 28 november 2018, p. 8; Die vragen bevatten overigens geen criteria om te bepalen wat een ‘publiek belang’ is.

¹⁰⁵ Provincie Fryslân, *Nota Financieringsinstrumenten 2018*, 28 november 2018, p. 11.

¹⁰⁶ Provincie Fryslân, *Nota Financieringsinstrumenten 2018*, 28 november 2018.

oplevert, hoe de provincie kan bijsturen en of de verantwoordelijke voor de risico's de provincie Fryslân of de ondernemer zelf is. Deze punten zijn uitgewerkt in een projectvoorstel of ondernemersplan.

- Keuze financieringsinstrument: als het project helder is uiteengezet, inclusief bedrijfsplan of projectplan, dan kan de provincie kiezen uit de financieringsinstrumenten, waaronder kredietsubsidies al dan niet verstrekt via revolverende fondsen.

De provincie heeft een aantal criteria geformuleerd voor de keuze van een financieringsinstrument:

- Subsidies: dit zijn van oudsher financieringsmogelijkheden waar de overheid naar grijpt. De centrale vraagt die de provincie zich stelt is of een subsidie daadwerkelijk bijdraagt aan de doelstelling die zij nastreeft;
- Kredietsubsidies: deze financieringsvorm behelst onder andere financiering uit revolverende fondsen. De nota geeft aan dat kredietsubsidies verstrekt worden wanneer er sprake is van marktfalen door bijvoorbeeld een banken of wanneer de kapitaalverstrekker (zoals de bank) solvabiliteit verlangd middels achtergestelde medefinanciering(en);
- Garantiesubsidies: het verzoek tot een garantie komt volgens de nota altijd uit de markt. De centrale vragen zijn onder andere welke projecten geschikt zijn om met een garantie gestimuleerd te worden en in hoeverre de provincie het risico wil dragen van de businesscase die garantiesubsidie aanvraagt;
- Deelnemen met aandelenkapitaal: ook het verzoek tot deze financieringsvorm komt volgens de nota veelal voort uit de markt. Centrale vragen die de provincie zichzelf stelt zijn onder andere of de noodzaak bestaat dat de provincie participeert: kan het project niet van de grond komen wanneer de provincie niet participeert?¹⁰⁷ Als het revolverend fonds besluit deel te nemen in de onderneming van de eindbegunstigde (via een aandelenparticipatie), dan kan de provincie verlangen dat de eindbegunstigde afspraken maakt over dividend, beleid van de onderneming en over wat te doen met de waardegroei van het aandeel.

De criteria zijn algemeen. Dit komt vooral omdat de nota erg beschrijvend blijft over de financieringsinstrumenten en het uit de nota is niet goed af te leiden in welke situaties de provincie gebaat is bij de keuze voor een bepaald financieringsinstrument.

6.4 Nota Samenwerkingsrelaties en Protocol Verbonden Partijen

Nota Samenwerkingsrelaties

De Nota Samenwerkingsrelaties gaat in op het afwegingskader om bepaalde taken en activiteiten van de provincie Fryslân op afstand te plaatsen en de informatievoorziening hierover tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Een van de onderdelen waar de nota op ingaat is de manier waarop de provincie de samenwerkingsrelatie kan beheren wanneer bepaalde taken en activiteiten op afstand

¹⁰⁷ Provincie Fryslân, *Nota Financieringsinstrumenten 2018*, 28 november 2018, voornamelijk gebaseerd op hoofdstuk 4. Onderdeel kredietsubsidies is gebaseerd op paragraaf 3.2 en 3.4.

geplaatst zijn: *“de governance, de sturing, de beheersing, de verantwoording, de monitoring en de herijking en beëindiging van een samenwerkingsrelatie”*.¹⁰⁸ Een van de samenwerkingsrelaties is een verbonden partij. De definitie in de nota is de volgende: *“er is sprake van een samenwerkingsverband met een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke externe partij of partijen in welk verband de provincie zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft en dat de status van een publiekrechtelijk of een privaatrechtelijk rechtspersoon heeft.”*¹⁰⁹

Naast het afwegingskader gaat de nota in op de risico's die komen kijken bij het op afstand zetten van taken en/of activiteiten van de provincie. Aan de basis hiervan ligt het principe van 'Good governance', waarmee de provincie de risico's van de op afstand geplaatste zaken wil kunnen beheren. 'Good governance' is volgens de provincie *“het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, evenals het daarover op open wijze communiceren en verantwoorden ten behoeve van belanghebbenden.”* De elementen die ten grondslag liggen aan 'Good governance' zijn zoals in de definitie genoemd Sturen, Beheersen, Verantwoording en Toezicht. Deze vormen de basis waarmee de provincie de risico's die zij loopt bij op afstand geplaatste taken en activiteiten wil minimaliseren. De elementen (Sturen, Beheersen, Verantwoording en Toezicht) zijn vertaald in toetsingscriteria ten behoeve van de risicobeheersing. De elementen staan met toetsingscriteria weergegeven in tabel 21.

Tabel 21: manieren waarop de provincie regie wil houden op samenwerkingsrelaties¹¹⁰

Elementen	Toetsingscriteria
Sturen	(contract)afspraken, informatie, meetbaarheid, output, coördinatie, escalatie, afbakening en verantwoordelijkheid;
Beheersen	informatiebeheer, borging kennis, beïnvloedingsmogelijkheden, risicomanagement en interne organisatie;
Verantwoording	inhoud, effectiviteit en efficiency, externe informatiebehoefte, beoordeling opzet verantwoording en administratie;
Toezicht	onafhankelijk toezichthouder (bijvoorbeeld AvA), taken en verantwoordelijkheden toezichthouders, controle en toetsen

Ten slotte komt in de nota 'het samenspel tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten' aan bod. Gedeputeerde Staten moeten volgens artikel 158 in de Provinciewet bij de opzet van nieuwe verbonden partijen Provinciale Staten inlichten. Wanneer de provincie aandeelhouder is van een samenwerkingsrelatie (bij een B.V. of N.V.) valt dit onder de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten. Bij een samenwerkingsverband met een openbaar lichaam of een stichting is ook in de nota vastgelegd dat Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten rapporteren en overleggen over "belangrijke besluiten,

¹⁰⁸ Provincie Fryslân, *Nota Samenwerkingsrelaties*, december 2013, p. 2. Het stuk is door GS ter informatie naar PS gestuurd voorafgaand aan de vergadering van 19 februari 2014.

¹⁰⁹ Provincie Fryslân, *Nota Samenwerkingsrelaties*, december 2013, p. 4.

¹¹⁰ Tabel afkomstig uit Provincie Fryslân, *Nota Samenwerkingsrelaties*, december 2013, p. 16

initiatieven en ontwikkelingen met betrekking tot deze relaties” maar specifieke wet- en regelgeving over de bevoegdheden van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ontbreken.¹¹¹

Het informeren van Provinciale Staten gebeurt in ieder geval:

- na een aandeelhoudersvergadering over de inhoud en uitkomsten ervan;
- bij belangrijke besluiten, initiatieven en ontwikkelingen;
- via de programmabegroting en jaarrekening in de paragraaf Verbonden Partijen.¹¹²

Leidraad ‘Grip op samenwerkingsrelaties’

Naast de Nota Samenwerkingsrelaties is er de Leidraad ‘Grip op samenwerkingsrelaties’, die complementair is aan de Nota Samenwerkingsrelaties. Deze leidraad is een aanvulling uit december 2016 op de hierboven beschreven Nota Samenwerkingsrelaties. Het is de reactie op een onderzoek van Concerncontrol van de provincie Fryslân. Volgens Concerncontrol schetst de nota een duidelijk kader voor de afweging om te besluiten tot en de inrichting van nieuwe samenwerkingsrelaties. De nota is echter minder duidelijk over hoe om te gaan met bestaande samenwerkingsrelaties. De belangrijkste constatering in de leidraad zijn de volgende:

- 1) Sturing is niet altijd adequaat omdat de doelen die de provincie stelt ten aanzien van de bestaande samenwerkingsrelaties onduidelijk zijn. Wellicht mede daardoor stelt de provincie zich weinig proactief op.
- 2) De monitoring van de realisatie van de provinciale doelen is soms onvoldoende. Het gevolg is beperkte verantwoording van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten hierover.
- 3) In de praktijk blijkt echter dat er meer aandacht is voor beleidsinhoudelijke overwegingen dan voor de financiële risico’s en continuïteit van het samenwerkingsverband.
- 4) Er wordt weinig verantwoording afgelegd aan Provinciale Staten over het bestuur van de samenwerkingsrelaties en de informatieverstrekking hierover aan Provinciale Staten is inconsequent. Er blijkt een onduidelijk onderscheid tussen de rollen van de samenwerkingsrelatie en die van Provinciale Staten daarbinnen. Advies ten aanzien van samenwerkingsrelaties is belegd bij veel verschillende medewerkers en afdelingen.¹¹³

Protocol Verbonden Partijen

Tot slot is er in 2019 een Protocol Verbonden Partijen opgeleverd. Zowel het FSFE als de FOM zijn verbonden partijen volgens de definitie van het BBV. Om een goede communicatie over verbonden partijen met de Staten te bewerkstelligen, hebben Provinciale Staten besloten om een protocol op te stellen voor zowel bestaande¹¹⁴ als nieuw op te richten verbonden partijen.¹¹⁵ Dit protocol stond in eerste instantie op de agenda in de vergadering van Provinciale Staten van 26 februari 2019 maar werd

¹¹¹ Provincie Fryslân, *Nota Samenwerkingsrelaties*, december 2013, p. 27.

¹¹² Provincie Fryslân, *Nota Samenwerkingsrelaties*, december 2013, p. 27.

¹¹³ Provincie Fryslân, *Leidraad Grip op Samenwerkingsrelaties*, 2016, p. 4

¹¹⁴ Er staat niet in het protocol of dit met terugwerkende kracht geldt.

¹¹⁵ In de agenda van de PS-vergadering van 27 februari 2019 staat het volgende: *“In opdracht van het Presidium heeft de werkgroep Gemeenschappelijke regelingen uit provinciale staten onder meer een voorstel ontwikkeld hoe een goede communicatie ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen met de Staten kan worden vormgegeven. Hierbij is besloten een protocol op te stellen voor zowel bestaande als nieuw op te richten verbonden partijen. Op grond van artikel 143a van de Provinciewet kunnen leden van provinciale staten een voorstel voor een verordening of een ander voorstel ter behandeling in provinciale staten indienen.”* De datum waarop de opdracht hiervoor gegeven is, is onbekend.

uiteindelijk niet behandeld. Waarom het niet behandeld werd, is onduidelijk. In de daaropvolgende vergadering, van 27 februari 2019, is het behandeld als een hamerstuk stuk en aangenomen met algemene stemmen.

Gedeputeerde Staten hebben ervoor gekozen om het begrip ‘verbonden partijen’ op dezelfde manier te definiëren als het BBV (zie kader). De begripsopvatting door Gedeputeerde Staten houdt in dat beide revolverende fondsen worden gezien als verbonden partij gezien de provincie in het geval van zowel FOM als FSFE én een bestuurlijk én een financieel belang heeft.

Het protocol bevat werkafspraken tussen Gedeputeerde en Provinciale Staten over de wijze waarop Provinciale Staten bij de besluitvorming over verbonden partijen betrokken en geïnformeerd worden. Deze afspraken worden fases genoemd in het protocol.¹¹⁶ Het protocol onderscheidt 4 fases:

- 1) een verkenningfase, waarin Gedeputeerde Staten zorgen voor een nota aan Provinciale Staten waarin wordt ingegaan op de beleidskaders en governance van (de opzet van) een verbonden partij;
- 2) een besluitvormingsfase, waarbij Provinciale Staten de kans krijgt haar wensen en bedenkingen te uiten over deelname of rechtshandelingen met betrekking tot de verbonden partij;
- 3) een exploitatiefase: waarin Gedeputeerde Staten Provinciale Staten actief informeren over alle zaken die te maken hebben met verbonden partijen om de betrokkenheid van Provinciale Staten te waarborgen;
- 4) een evaluatiefase. een periodieke evaluatie van de verbonden partijen. Bij nieuwe verbonden partijen wordt bij het onderdeel sturing een evaluatiemoment bepaald. Bij bestaande verbonden partijen waarbij dit niet bepaald is, wordt het principe van een evaluatie elke 6 jaar gehanteerd.

6.5 Rol Provinciale Staten bij oprichting

FSFE

In het coalitieakkoord over 2011 - 2015 is vermeld dat Gedeputeerde Staten een Friese energiecoöperatie wilden oprichten om bij te dragen aan een “substantiële hoeveelheid” aan duurzame energieproductie.¹¹⁷ In een verkenningdocument¹¹⁸ stelden Gedeputeerde Staten vervolgens voor dat zij de ‘richtinggevende’ opdracht zouden krijgen een energiecoöperatie op te richten voor duurzame energie ; die zou de vorm moeten krijgen van een financieringsorganisatie waarbij ingezet zou worden op grote en middelgrote projecten. Dit wilden Gedeputeerde Staten uitwerken in een haalbaarheidsonderzoek.¹¹⁹

¹¹⁶ Zie Brief van GS aan PS over vaststellen Protocol Verbonden partijen van 27 februari 2019: Afkomstig uit Provincie Fryslân, *Protocol Verbonden Partijen*, 27 februari 2019.

¹¹⁷ In het coalitieakkoord staat niet gespecificeerd hoeveel. Later blijkt dit 16% te zijn. Provincie Fryslân, *Nije Enerzjy foar Fryslân*, Coalitieakkoord 2011 – 2015

¹¹⁸ September 2011

¹¹⁹ Het komt aan bod tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 21 maart 2012.

Provinciale Staten gaven het fonds de naam Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE). Verder hebben Provinciale Staten besloten dat Gedeputeerde Staten een concreet projectvoorstel zouden doen. Dat concrete voorstel kreeg de vorm van een bedrijfsplan van het FSFE, met daarin een uitwerking van de vormgeving van het fonds, de randvoorwaarden en de doelen en beoogde resultaten.¹²⁰

Provinciale Staten hebben in een aantal moties benadrukt dat kleinschalige en lokale duurzaamheidsinitiatieven mee te nemen in de opzet van het fonds.¹²¹ Gedeputeerde Staten hebben dit in eerste instantie geschaard onder het Doefonds dat parallel aan het FSFE werd opgericht.¹²² Gedeputeerde Staten hebben tijdens een latere vergadering aan Provinciale Staten gevraagd in te stemmen met de randvoorwaarden zoals beschreven in een beslisdocument. Hieronder valt ook hoe het FSFE met de kleinschalige lokale initiatieven omgaat: hiervoor is € 1 miljoen geormerkt.¹²³ Tevens is het meegenomen in het bedrijfsplan van het FSFE.¹²⁴

Op 3 juli 2013 behandelden de Staten de Kadernota 2014. Provinciale Staten hebben ingestemd met het voorstel daarin dat het FSFE over twee derde van de te ontvangen € 90 miljoen 2% rente moet betalen om de gedeerde provinciale inkomsten te compenseren.¹²⁵

Het FSFE is opgericht op 2 september 2014.

Doefonds

Op 11 november 2010 hebben Provinciale Staten bij motie aan Gedeputeerde Staten verzocht een Doefonds in te stellen.¹²⁶ Dit heeft geresulteerd in een startnotitie voor een *Frysk ûntwikkelbedriuw* eind november 2010. Gedeputeerde Staten zijn in de startnotitie ingegaan op het op afstand zetten van het Doefonds. De reeds bestaande organisaties in deze vorm zouden onderschrijven dat dit voor de organisatiestructuur van het ontwikkelbedrijf de beste organisatievorm is: het ontwikkelbedrijf zou zo het beste kunnen inspelen op de markt en de provincie zou controle- en sturingsmogelijkheden hebben.¹²⁷

Provinciale Staten hebben Gedeputeerde Staten verzocht om met een concreet projectplan te komen waarin onder andere de revolverendheid van het fonds moest terugkomen.¹²⁸ Het concrete businessplan werd opgeleverd op 27 mei 2013 en dat moest het fonds operationeel maken. Het businessplan gaat in op onder andere de relatie tot het FSFE en beschrijft de opzet en de randvoorwaarden van het Doefonds.¹²⁹

¹²⁰ Het bedrijfsplan komt aan de orde tijdens de vergadering van Provinciale Staten op 17 oktober 2013.

¹²¹ Aangenomen moties tijdens de vergaderingen van 21 maart 2012, 7 november 2012

¹²² Toezeggingen van Gedeputeerde Staten tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 21 maart 2012

¹²³ Dit is besloten in Het beslisdocument dat op 27 februari 2013 aan de orde geweest tijdens de vergadering van Provinciale Staten

¹²⁴ Het is meegenomen in het bedrijfsplan van het FSFE dat in de vergadering van 17 oktober 2013 aan bod gekomen is en in het reeds genoemde beslisdocument.

¹²⁵ Provincie Fryslân, *Kadernota 2014*, p. 15

¹²⁶ Provincie Fryslân, *Besluitenlijst Provinciale Statenvergadering, motie nr. 75*, 11 november 2010

¹²⁷ Provincie Fryslân, *Startnota Frysk ûntwikkelbedriuw*, 30 november 2010, pp. 9 - 10

¹²⁸ Provincie Fryslân, *Besluitenlijst Provinciale Statenvergadering*, 16 februari 2011

¹²⁹ Rebel Energy B.V. i.s.m. Provincie Fryslân, *Bedrijfsplan Doefonds*, 27 mei 2013

Provinciale Staten hebben tijdens het behandelen van het bedrijfsplan bij amendement Gedeputeerde Staten verzocht de beheerkosten van het fonds op maximaal 3% te zetten.¹³⁰ Dit betreft 3% van de gehele fondsomvang. Dit werd later ook besloten m.b.t. de FOM. Het percentage komt niet terug in de management- en beheerovereenkomst van het Doefonds. Hierin staat vermeld dat het Doefonds de fondsbeheerder een vaste vergoeding verschuldigd is van € 265.000 per jaar.¹³¹

Doefonds B.V. is opgericht op 2 april 2014.

6.6 Rol Provinciale Staten tijdens exploitatie

FSFE

Na de oprichting van het FSFE zijn de jaarstukken eenmalig ter kennisgeving aan Provinciale Staten gestuurd; dit betreft de jaarstukken over 2016 en 2017. De jaarstukken zijn te raadplegen op de website van het FSFE.

Het FSFE wordt meegenomen in de p & c cyclus. Verder is er weinig noemenswaardigs, al dan niet via Gedeputeerde Staten, naar Provinciale Staten gegaan. De meeste stukken zijn ter kennisgeving naar Provinciale Staten gestuurd: de evaluatie over 2017, de benoeming van een lid van het investeringscomité,¹³² een Rapport bijdrage projecten FSFE B.V. 2017, en ten slotte, een aanpassingsinstructie voor de fondsofbouw van FSFE B.V. .

Provinciale Staten hebben ook zelf onderzoek verricht naar het FSFE. Het Onderzoek grote projecten op afstand gaat in op de verantwoordelijkheids- en verantwoordingsstructuur van een aantal op afstand geplaatste projecten, waaronder het FSFE.¹³³

De onderzoeksresultaten zijn behandeld tijdens de vergadering van Provinciale Staten op 27 februari 2019. Gedeputeerde Staten hebben verzocht:

- aan Provinciale Staten om Gedeputeerde Staten de aanbevelingen laten uitwerken en deze in statenvoorstellen aan Provinciale Staten voor te leggen;
- Aan de griffie om een voorstel voor het presidium te ontwikkelen waarin de rol van de griffie bij 'politieke' monitoring en onderzoek namens Provinciale Staten aan bod komt.

¹³⁰ Dit wordt echter niet opgenomen in de statuten, het investeringsreglement of de management- en beheerovereenkomst tussen de provincie en het Doefonds.

¹³¹ Doefonds B.V., *Artikel 6 uit de Management- en beheerovereenkomst tussen Doefonds B.V. en NOM N.V.*, p. 11

¹³² Dit is voor de andere leden niet het geval.

¹³³ Het onderzoek is ingesteld op basis van een motie van Provinciale Staten op 21 juni 2017, waarin zij zichzelf verzoeken een onderzoekscommissie in te stellen om de verantwoordelijkheids- en verantwoordingsstructuur van een aantal grote projecten in kaart te brengen en daaruit lessen te trekken voor dergelijke projecten in de toekomst. De Onderzoekscommissie Leereffect Grote Projecten heeft het onderzoek uitgevoerd. De onderzoeksvraag luidt: *Hoe functioneert de verantwoordelijkheids- en verantwoordingsstructuur van grote projecten met uitvoering en verantwoordelijkheid op afstand van het provinciaal bestuur en welke verbeteringen zijn hierin mogelijk?* Provincie Fryslân, *Sturen met een afstandsbediening, Onderzoek grote projecten op afstand*, 27 februari 2019.

Gedeputeerde Staten hebben de volgende toezegging gedaan: de Nota Grip op samenwerkingsrelaties komt in juni 2019. De nota is besproken in paragraaf 6.2 bij het onderdeel Leidraad 'Grip op samenwerkingsrelaties'. Provinciale Staten hebben het voorstel van Gedeputeerde Staten met inachtneming van de toezeggingen aangenomen.¹³⁴

FOM (voorheen Doefonds)

Het Doefonds is met een aantal andere fondsen opgenomen in het Uitvoeringsprogramma 2013-2014 *Wurkje foar Fryslân*, waarmee de provincie Fryslân de Friese economie wil stimuleren. Het Doefonds wordt daarin beschreven als een instrument om daar aan bij te dragen. In de hierop volgende uitvoeringsagenda 2015-2019 – *Mei elkenien, foar elkenien* – beschrijven Gedeputeerde Staten dat zij het aantal regelingen willen verminderen. Hierin komt ook ter sprake als een van de gestelde doelen dat er een Friese Ontwikkelmaatschappij opgericht moet worden op basis van bestaande (lopende) fondsen als belangrijkste verstrekker voor financiering voor het Friese MKB.¹³⁵ Het budget wordt op € 16 miljoen gesteld op basis van onder andere bestaande revolverende fondsen.¹³⁶

De reden van deze accentwijziging lijkt vooral voortschrijdend inzicht te zijn. Ten tijde van het Uitvoeringsprogramma 2011-2015, *Koersfêst mei nij realisme*, was de crisis merkbaar in het MKB. Om bedrijven toch te stimuleren te innoveren was er een groot areaal aan regelingen om daaraan bij te dragen. Naast dat er veel regelingen waren, waren er ook veel loketten. Er bestond de behoefte aan een centraal loket waar al die regelingen samenkwamen en een aantal regelingen die op elkaar leken samen te voegen. Dit is de reden geweest om ook actief een FOM op te richten en bestaande regelingen, waaronder het Doefonds, te bundelen en het MKB vanuit een centraal punt te stimuleren om te innoveren.¹³⁷ Daarnaast wilde de provincie Fryslân zelf geen financieringen meer verstrekken.

Jaarstukken Doefonds

In juli 2015 worden het eerste jaarverslag en de eerste jaarrekening van het Doefonds gepresenteerd, over 2014. Er wordt hierin vooral gesproken over de inhoud van het Doefonds en hoe dit georganiseerd is. Deze jaarstukken hebben Gedeputeerde Staten ter kennisgeving aan Provinciale Staten gestuurd, die van 2015 niet, die van 2016 weer wel.¹³⁸

Oprichten FOM

Zoals eerder benoemd in deze paragraaf hebben Gedeputeerde Staten besloten om de FOM op te richten als gevolg van een accentverschuiving in de uitvoeringsagenda. Tijdens de behandeling van de oprichting van de FOM worden een akte van statutenwijziging andere bijbehorende stukken van de FOM besproken. Provinciale Staten hebben een amendement aangenomen waarmee zij stellen dat de beheerkosten van de FOM maximaal 3% van het ingelegde kapitaal mogen bedragen, in plaats van de

¹³⁴ Provincie Fryslân, *Leidraad Grip op Samenwerkingsrelaties*, 24 september 2019.

¹³⁵ Provincie Fryslân, *Uitvoeringsagenda 2015-2019 Mei elkenien, foar elkenien*, 1 juli 2015, p. 15.

¹³⁶ Provincie Fryslân, *Beliedsbrieff Ekonomy "Wurkje mei Fryslân" 1267708*, 10 februari 2016.

¹³⁷ Gebaseerd op een gesprek met medewerkers van de Provincie Fryslân, 29 juni 2020.

¹³⁸ De jaarstukken over 2014 hebben Gedeputeerde Staten naar Provinciale Staten verstuurd voorafgaand aan de vergadering van 23 september 2015. De jaarstukken over 2016 voor de vergadering van 27 september 2017.

door Gedeputeerde Staten voorgestelde 5%.¹³⁹ Dit amendement is vergelijkbaar met het amendement dat Provinciale Staten indienden op het bedrijfsplan bij de oprichting van het Doefonds. Ook nu komt het percentage niet terug in de statuten of de management- en beheerovereenkomst. In de management- en beheerovereenkomst wordt verwezen naar de Begroting in het meerjarenplan.¹⁴⁰

Provinciale Staten stemden in met een uitbreiding van het innovatiebudget van de FOM van € 4 miljoen.¹⁴¹

Na de oprichting is ook de FOM opgenomen in de p & c cyclus. De jaarstukken van de FOM (2017, 2018 en 2019) verschillen inhoudelijk weinig met die van het Doefonds. Deze jaarstukken zijn allemaal ter kennisname naar PS gestuurd.¹⁴²

6.7 Provinciale vergelijking informatievoorziening Provinciale Staten

Provinciale Staten zijn geïnformeerd over de stand van zaken tijdens de oprichting van de zes fondsen waar de Noordelijke Rekenkamer onderzoek naar heeft gedaan. Zij sturen echter niet altijd actief bij, zoals te zien bij de oprichting van het MKB Fonds Drenthe en het Fonds Nieuwe Doen. Gedeputeerde Staten hebben de stukken die te maken hebben met de oprichting van het Fonds Nieuwe Doen allemaal ter kennisgeving naar Provinciale Staten gestuurd en niet geagendeerd als besprekingspunt. Bij de oprichting van de andere fondsen zijn stukken die te maken hebben met de oprichting en inrichting van het fonds wel als agendapunt besproken. Provinciale Staten hebben in sommige gevallen bijgestuurd en zij kaarten bepaalde onderwerpen vaker aan, zoals bij de oprichting van het FSFE (kleinschalige initiatieven) die uiteindelijk ook door Gedeputeerde Staten zijn opgenomen in de opzet van het fonds.

De rol van Provinciale Staten tijdens de exploitatie van de fondsen is geringer dan bij de opzet. Dit heeft deels te maken met de kaders die gaan over de informatievoorziening aan Provinciale Staten. Om te voorkomen dat Provinciale Staten worden overspoeld door informatie over verbonden partijen, waaronder de revolverende fondsen, vindt de voornaamste informatievoorziening plaats door de p & c cyclus en in sommige gevallen door de jaarstukken van de fondsen. Deze zijn van bijna alle fondsen ter kennisgeving naar Provinciale Staten gestuurd worden. Bij de DEO en het Doefonds / FOM is er in Provinciale Staten ook na de oprichting gesproken over de fondsen, onder andere over de voorgestelde statutenwijzigingen van de beide fondsen.

¹³⁹ Provincie Fryslân, *Provinciale Statenvergadering Amendement 2*, 18 oktober 2017.

¹⁴⁰ FOM MV, *Artikel 6 in de Management- en beheerovereenkomst*, 21 december 2017, p. 12; het staat vermeld in FOM B.V., *Meerjarenplan 2018-2022*, Mei, 2018, p. 15

¹⁴¹ Provincie Fryslân, *Beleidsbrief en besluit Provinciale Staten*, 24 januari 2018, p. 3, punten 4, 5 en 7.

¹⁴² Jaarstukken 2017 op 18 juli 2018, jaarstukken 2018 op 25 september 2019, jaarstukken 2019 volgen nog, naar verwachting in november 2020. Dit staat in een brief van de Algemene vergadering van Aandeelhouders (Gedeputeerde Staten) aan de vergadering van Provinciale Staten van 23 juni 2020.

In de provincie Drenthe respectievelijk Groningen hebben Gedeputeerde Staten ervoor gekozen om de DEO respectievelijk Fonds Nieuwe Doen aan te merken als verbonden partij, terwijl dat strikt genomen niet hoeft volgens het Besluit Begroting en Verantwoording. In Drenthe is er in de Statencommissievergadering een standaardagendapunt “verbonden partijen” opgenomen, waardoor zaken over verbonden partijen (waaronder de revolverende fondsen) op een laagdrempelige manier besproken kunnen worden. In Groningen en Fryslân is er geen standaardagendapunt “verbonden partijen” in Staten(commissie)vergaderingen.

Tabel 22: betrokkenheid van Provinciale Staten bij de oprichting en exploitatie van de fondsen

Provincie	Naam fonds	PS geïnformeerd tijdens oprichting	Actieve sturing PS tijdens oprichting	PS geïnformeerd tijdens exploitatie	Actieve sturing PS tijdens exploitatie
Drenthe	Drentse Energie Organisatie (DEO)	Ja	Ja	Ja	Nee
	MKB Fonds Drenthe	Ja	Nee	Ja, deels	Nee
Groningen	Fonds Nieuwe Doen	Ja	Nee	Ja, deels	Nee
	Investeringsfonds Groningen	Ja	Ja	Ja, deels	Nee
Fryslân	Fûns Skjinne Fryske Enerzjy (FSFE)	Ja	Ja	Ja, deels	Nee
	Doefonds/FOM	Ja	Ja	Ja, deels	Ja

De wijze waarop Provinciale Staten in de p & c cyclus over de fondsen worden geïnformeerd, verschilt ook per provincie. In de provincie Groningen is de informatie over verbonden partijen uitgebreider dan die van Drenthe en Fryslân; daar waar de provincie Groningen uitgebreid ingaat op de financiële risico's bij de revolverende fondsen, gebeurt dit in de provincies Fryslân en Drenthe meer op hoofdlijnen en op verschillende plaatsen in de jaarstukken. In de paragraaf Verbonden Partijen staan zowel feitelijke informatie over het fonds als de resultaten. Tabel 23 toont dat de informatie die in deze paragraaf staat per provincie verschilt.

Tabel 23: informatie in de paragraaf Verbonden Partijen in de provinciale jaarstukken

Provincie	Eigenschappen Verbonden Partijen
Drenthe	<ol style="list-style-type: none"> 1) Naam 2) Rechtsvorm 3) Doel 4) Koppeling provinciale begroting 5) Eigenaars-/deelnemersbelang provincie Drenthe 6) Bestuurlijk belang provincie Drenthe 7) Invloed uitoefenen (de wijze waarop de provincie Drenthe invloed kan uitoefenen op de verbonden partij) 8) Risico's 9) Financiële kengetallen (eigen vermogen, vreemd vermogen, resultaat)
Groningen	<ol style="list-style-type: none"> 1) Naam 2) Rechtsvorm 3) Vestigingsplaats 4) Doelstelling 5) Relevante ontwikkelingen 6) Financiële belang provincie Groningen 7) Bestuurlijk belang provincie Groningen 8) Mogelijke risico's 9) Financiële kengetallen (eigen vermogen, vreemd vermogen, solvabiliteit, resultaat (winst of verlies)) 10) De financiële provinciale bijdrage voor het betreffende jaar
Fryslân	<ol style="list-style-type: none"> 9) Naam 10) Programma 11) Rechtsvorm 12) Bestuurswisselingen of veranderingen in openbaar belang 13) Resultaat 14) Financieel belang in de verbonden partij 15) Eigen en vreemd vermogen verbonden partij 16) Financiële risico's provincie

6.8 Samenvattende bevindingen

- De stukken die Provinciale Staten ontvangen in het kader van de p & c cyclus bevatten informatie op hoofdlijnen over revolverende fondsen.
- In de Nota Financieringsinstrumenten wordt ingegaan op de vraag wanneer financiering uit een revolverend fonds geschikt is om een bepaald publiek belang te bewerkstelligen.
- Een belangrijk kader voor de informatievoorziening aan Provinciale Staten zijn de afspraken die Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten hebben gemaakt over de verbonden partijen, vastgelegd in de Nota Samenwerkingsverbanden. Volgens de definitie van het BBV is zowel het FSFE als de FOM een verbonden partij.
- Bij de besluitvorming over de oprichting van het FSFE hebben Gedeputeerde Staten het voortouw genomen. Provinciale Staten zijn hierbij betrokken en zijn in de gelegenheid geweest bij te sturen. Zij hebben van deze mogelijkheden gebruik gemaakt.
- Ook bij de besluitvorming over de oprichting van het Doefonds hebben Gedeputeerde Staten het voortouw genomen en zijn Provinciale Staten hierbij betrokken. Provinciale Staten hebben bij de

oprichting van het Doefonds meegestuurd, onder andere door een amendement aan te nemen met een maximumgrens aan de beheerkosten van het fonds.

- Bij de overgang van het Doefonds naar de FOM hebben Provinciale Staten eveneens de mogelijkheid gehad om bij te sturen. Zij hebben wederom een amendement over de hoogte van de beheerkosten aangenomen.
- Na de oprichting zijn Provinciale Staten alleen over de jaren 2016 en 2017 geïnformeerd over de voortgang van het FSFE door middel van de jaarstukken en een evaluatie. Verder hebben Gedeputeerde Staten een aantal andere documenten over het FSFE ter kennisgeving naar Provinciale Staten gestuurd. De voornaamste informatievoorziening verloopt via de p & c cyclus.
- Na de oprichting van het Doefonds zijn Provinciale Staten geïnformeerd door een deel van de jaarstukken en de p & c cyclus. De jaarstukken van de FOM zijn ook ter informatie naar Provinciale Staten gestuurd.
- De sterkste (bij)stuuringsmogelijkheden bij revolverende fondsen liggen voor Provinciale Staten voornamelijk bij de oprichting of herijking/evaluatie ervan. Daarbuiten valt er voor Provinciale Staten weinig bij te sturen.

Bestuurlijke reactie

Van u hebben we het rapport “Uit het oog, uit het hart? Revolverende fondsen in de provincie Fryslân” ontvangen. U verzoekt ons inhoudelijk te reflecteren op de conclusies en aanbevelingen en aan te geven of we de aanbevelingen zullen overnemen.

Voordat we op uw verzoek ingaan zien we dat er door u veel werk is verzet. We hebben er waardering voor dat u onderzoek doet naar deze fondsen. Het zijn namelijk nieuwe instrumenten waarbij we voor het eerst structureel maatschappelijk effecten willen bereiken via marktconforme financieringen. Financieringen als extra instrument naast de meer bekende vormen zoals subsidieregelingen. Bij de fondsen is tegelijkertijd de keuze gemaakt de uitvoering van het instrument niet zelf ter hand te nemen maar in een aparte, besloten vennootschap, onder te brengen, op afstand van de provincie. Uw onderzoek geeft een goed beeld van de twee Friese fondsen: FOM/Doefonds BV (innovatie) en FSFE BV (energie).

De door u geformuleerde conclusies en aanbevelingen laat zien dat in grote lijnen de fondsen goed zijn ingericht en voldoen aan de vraag waar de markt (grotendeels) faalt. Echter u stipt ook zaken aan waar verbeteringen mogelijk zijn. We zijn het met u eens dat de zes door u onderzochte fondsen in de drie provincies verschillen en daarom zijn we voorzichtig om aanpassingen één op één door te voeren. We zullen hier in de aankomende periode aandacht voor hebben.

U vraagt ons te reflecteren op de diverse conclusies en aanbevelingen in uw rapport. In het algemeen kunnen we stellen dat we deze kunnen onderschrijven. Onderstaande volgt een meer gedetailleerde reactie op de aanbevelingen en daarmee ook de reactie op de conclusies in zoverre die worden aangehaald.

Aanbevelingen NRK:

1. *Gedeputeerde Staten, informeer Provinciale Staten structureel over de maatschappelijke resultaten van revolverende fondsen.*

Met deze aanbevelingen kunnen we van harte instemmen, het belang van goede informatievoorziening aan PS is onbetwist. Het beeld wat u schetst bij conclusie drie dat Provinciale Staten alleen op hoofdlijnen wordt geïnformeerd via de P&C-cyclus herkennen we niet. Afgezien van de eerste periode zijn de jaarstukken van de fondsen beschikbaar gesteld aan Provinciale Staten. Daarnaast zijn de fondsen in de periode vanaf 2014 tot twee keer geëvalueerd en daarvan is Provinciale Staten door ons met een toelichtende brief van op de hoogte gebracht. We willen zorgdragen voor een goede en inzichtelijke informatievoorziening, waarbij we het inzicht ook niet willen vertroebelen door een teveel aan informatie. We zullen daarom goed nagaan hoe we de informatievoorziening aan PS goed kunnen borgen, waarbij de door u aangehaalde Drentse werkwijze door Provinciale Staten als inspiratie dient. Dit past ook in de “Herijking P&C” die nu in afstemming met Provinciale Staten plaats vindt.

2. *Provinciale Staten, vraag actief om informatie over alle revolverende fondsen en wees kritisch op de kwaliteit van de geleverde informatie. Verzoek om onafhankelijk onderzoek of overweeg zelf een onderzoek in te stellen, wanneer de informatie die Gedeputeerde Staten verstrekken van onvoldoende kwaliteit is.*

Dit is ons inzien een aanbeveling die in eerste instantie gericht is aan de Provinciale Staten. Het is ons inzien een aanbeveling die nauw aansluit op de algemene taak van Provinciale Staten en die van ons om kwalitatief goede informatie aan te leveren, gevraagd en ongevraagd. In de afgelopen periode bleek ook dat de fondsen altijd bereid zijn om Provinciale Staten of Statenleden te informeren.

3. *Evalueer bestaande en nieuw op te richten revolverende fondsen eens per vier jaar, bij voorkeur in het eerste jaar van een collegeperiode. Door de fondsen minimaal eenmaal per collegeperiode te evalueren worden Provinciale Staten betrokken bij het wel en wee van het fonds, ook als de Statenleden niet betrokken zijn geweest bij de oprichting van het fonds.*

We passen deze aanbeveling om regelmatig te evalueren ook toe op de fondsen. Voorafgaand aan de start van de fondsen Doefonds (later FOM) en FSFE is vastgelegd wanneer een fonds waarop wordt geëvalueerd. Voor Doefonds is dit in de basis één keer per vijf jaar, dit is voorafgaand aan een verlenging van een nieuwe contractperiode. Bij FSFE is dit één keer per tweeënhalf jaar.

4. *Treed in overleg met de fondsen over de mogelijkheden die de Europese Commissie biedt om geoorloofde staatssteun te verstrekken.*

Beide fondsen hebben de mogelijkheid om geoorloofde staatssteun te verlenen maar u geeft aan dat zij daar minimaal gebruik van maken. Beide fondsen zijn goed bekend met de mogelijkheden binnen de Europese kaders. We onderschrijven uw stelling dat revolverende fondsen worden opgericht om maatschappelijke doelen te realiseren. Echter de indirecte koppeling die u in deze aanbeveling maakt tussen staatssteun en maatschappelijke meerwaarde kunnen we onvoldoende terugvinden in uw rapport. We zijn hier zelf voorzichtig mee omdat de fondsen niet op zich zelf staan maar een onderdeel zijn van geheel aan Europese, landelijke en regionale publieke instrumenten. Daarnaast financieren de fondsen altijd maar een deel en zal de rest van de financiering uit de markt komen. Het deel wat niet gefinancierd kan worden, de onrendabele top, wordt bij energie projecten bijvoorbeeld door het Rijk gesubsidieerd met hun regeling SDE++. In 2020 rekent SDE++ met een rendement voor eigen vermogen van tussen de 9 en 15%. De rente die FSFE vraagt blijft ruim onder de door SDE++ gehanteerde percentages daarmee worden projecten in staat gesteld beter te kunnen voldoen aan haar verplichtingen.

Nawoord

Gedeputeerde Staten van Fryslân herkennen zich grotendeels in de hoofdconclusie van het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer. In de eerste drie aanbevelingen heeft de Noordelijke Rekenkamer suggesties aangereikt waarmee de betrokkenheid van Provinciale Staten bij revolverende fondsen kan worden vergroot. De Noordelijke Rekenkamer apprecieert de huidige werkwijze van Gedeputeerde Staten om de fondsen periodiek te evalueren, maar zou het aanmoedigen wanneer de frequentie van evalueren afgestemd zou worden met de vierjarige cyclus van de democratie. Daardoor zal de betrokkenheid van zittende en met name nieuwe Statenleden kunnen worden vergroot. Ten aanzien van aanbeveling 4 geven Gedeputeerde Staten aan dat zij voorzichtigheid betrachten bij het verlenen van geoorloofde staatssteun en dat een koppeling tussen staatssteun en maatschappelijke meerwaarde zou ontbreken. De Noordelijke Rekenkamer waardeert het dat Gedeputeerde Staten in beginsel erg voorzichtig omgaan met het verbod op ongeoorloofde staatssteun. Uit het onderzoek van de Noordelijke Rekenkamer blijkt echter dat er vooral vanuit het Doefonds (FOM) achtergestelde leningen worden verstrekt tegen forse rentetarieven. Binnen de Europese staatssteunrichtlijnen bestaan mogelijkheden om voor bijvoorbeeld innovatieve projecten te komen tot gunstigere voorwaarden. Daar lijkt iedereen bij gebaat te zijn: initiatiefnemers van de projecten en daardoor ook de provincie die inzet op het bereiken van maatschappelijk resultaat met deze projecten.

Bijlage 1: Beschrijving revolverende fondsen

Fryslân

FSFE

Het Fûns Skjinne Fryske Energij (Fonds schone Friese energie, FSFE) is in 2014 opgericht met als primaire doelstelling een bijdrage te leveren aan de duurzaamheidsambitie van de provincie Fryslân. Het FSFE doet dit door het ter beschikking stellen van financiële middelen aan projecten op het gebied van duurzame energie en energiebesparing. Deze projecten moeten een aantoonbare bijdrage leveren aan de energietransitie in de provincie Fryslân. Het FSFE verstrekt risicodragende financiering in de vorm van leningen, garanties en/of aandelenkapitaal (in combinatie met private investeerders). Op de website van het FSFE is een pagina¹⁴³ met bedrijven/projecten die financiering ontvangen uit het FSFE. Eén van de projecten die financiering ontvangt betreft Windpark Fryslân (€ 7 miljoen).

FOM (voorheen Doefonds)

De Friese Ontwikkelingsmaatschappij (FOM) is in 2014 opgericht onder de toenmalige naam Doefonds b.v. De provincie is de enige aandeelhouder van dit fonds. Het doel van de FOM is om de regionale economie te versterken door innovatie mogelijk te maken. Vanuit de FOM zijn fondsen beschikbaar voor het laten starten, groeien, innoveren en export bevorderen van bedrijven in Friesland. Vanuit de FOM kan het midden- en kleinbedrijf met leningen en/of aandelenkapitaal een steun in de rug krijgen voor investeringen. De totale omvang van het fonds is circa € 32 miljoen.

Breedband

Om glasvezelinternet mogelijk te maken voor de buitengebieden van Fryslân is er een lening verstrekt aan Kabelnoord. Volgens de provincie is deze lening uitgezet als revolverend middel.

Windpark Fryslân

Fryslân investeert maximaal € 127 miljoen in Windpark Fryslân. Windpark Fryslân wordt gebouwd in het noordelijke deel van het IJsselmeer en zal naar verwachting een opgesteld vermogen hebben van ruim 380 megawatt (89 turbines). De provincie zal voor maximaal € 20 miljoen deelnemen in het aandelenkapitaal en verstrekt voor maximaal € 80 miljoen een achtergestelde lening. Daarnaast houdt de provincie € 27 miljoen als reserve voor het geval de kosten van het park hoger uitvallen dan geraamd. Volgens de provincie betreft het hier revolverende middelen.

¹⁴³ <https://www.fsfe.frl/portfolio/>

Bijlage 2: Beschrijving FSFE en FOM

FSFE

Het Fûns Skjinne Fryske Energzy (FSFE) is een revolverend fonds, opgericht in 2014, met als doel om een bijdrage te leveren aan de duurzaamheidsambitie van de provincie Fryslân door het beschikbaar stellen van financiële middelen aan investeringsprojecten op het gebied van duurzame energie en energiebesparing.¹⁴⁴ Het fonds doet dit door risicodragende financieringen in de vorm van (achtergestelde) leningen, garanties en/of aandelenkapitaal te verstrekken aan projecten die bijdragen aan deze doelstelling. Het minimale aanvraagbedrag is € 50.000, het maximum bedrag dat het FSFE investeert per project is € 15 miljoen.¹⁴⁵

Het fondsbeheer van het FSFE is belegd bij het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeente (SVn).¹⁴⁶ Het SVn is op haar beurt een samenwerkingsverband aangegaan met e3¹⁴⁷ en het Nationaal Groenfonds.¹⁴⁸ Een groot deel van het team van het FSFE is afkomstig van e3.

FOM (voorheen Doefonds)

Het Doefonds is in 2014 opgericht als revolverend fonds. Doel was het stimuleren van innovatie in het Friese midden- en kleinbedrijf (MKB) door financiële middelen beschikbaar te stellen voor projecten die zonder financiering niet van de grond zouden komen. Het Doefonds richtte zich op financieringen voor het Friese MKB in de vorm van leningen en op deelnemingen in aandelenkapitaal. De maatschappelijke doelstelling van het Doefonds is geformuleerd als “een versterking van de economische structuur en uitbouw van de werkgelegenheid in Fryslân door stimulering van innovatie bij het midden- en kleinbedrijf.”¹⁴⁹ Innovaties waar het fonds voor bedoeld is, hebben onder andere betrekking op “producten, processen of marktinnovaties gaat die onderdeel zijn van industrieel onderzoek en/of experimentele ontwikkeling”¹⁵⁰. De looptijd van het beheercontract van het fonds was in eerste instantie 5 jaar. Die kon maximaal 2 keer met 5 jaar verlengd worden, afhankelijk van de prestaties van het fonds. De looptijd kon dus maximaal 15 jaar bedragen.¹⁵¹ De beoogde effecten werden gemeten door onder andere te kijken naar veranderingen in: werkgelegenheid – uitgedrukt in het aantal fte;

¹⁴⁴ Provincie Fryslân, vergadering van Provinciale Staten van 27 februari 2013. Doelstelling is 16% duurzame energie in 2020, zoals belegd in het coalitieakkoord over 2011 – 2015; Provincie Fryslân, *Nije Energzy foar Fryslân, Coalitieakkoord 2011 – 2015*. In het coalitieakkoord over 2015 – 2019 wordt gesproken over 25% in 2025. Provincie Fryslân, *Mei elkenien, foar elkenien, Coalitieakkoord 2015 – 2019*. Daarnaast wil de provincie Fryslân de energie-efficiëntie met 20% doen toenemen. Rebel Energy B.V. i.s.m. Provincie Fryslân, *Bedrijfsplan FSFE*, 11 juni 2013

¹⁴⁵ FSFE, Investeringsreglement, vastgesteld door Provinciale Staten tijdens de Provinciale Statenvergadering van 17 oktober 2013;

¹⁴⁶ Het SVn is een stichting die voor meerdere overheden en woningcorporaties regelingen uitvoert die te maken hebben met kredietverlening aan particulieren en ondernemers. Website: <https://www.svn.nl/>, benaderd op 5 oktober 2020.

¹⁴⁷ e3 is “een onafhankelijke fondsmanager gespecialiseerd in het financieren van projecten die leiden tot een significante reductie van CO₂ uitstoot.”. Website: <https://www.e3partners.nl/>, benaderd op 5 oktober 2020

¹⁴⁸ Het Nationaal Groenfonds is een fonds dat zich richt op de stimulering van verschillende energieprojecten en voornamelijk op het vlak van duurzame energie en ‘vernieuwende groene projecten’. Website: <https://www.nationaalgroenfonds.nl/over-groenfonds>, benaderd op 5 oktober 2020

¹⁴⁹ Provincie Fryslân, *Statenvoorstel Instelling Doefonds B.V. (nr. 01061016)*, 13 juni 2013

¹⁵⁰ Afkomstig van de website van de FOM: <https://www.fom.nl/financiering/innovatie/>, benaderd op 27 juli 2020; Op de website van het Doefonds wordt alleen gesproken over financiering voor innovatie, zonder toelichting op het begrip. Zie <https://web.archive.org/web/20150511013957/http://www.doefondsfryslan.nl/iets-voor-u/>, benaderd op 27 juli 2020.

¹⁵¹ Provincie Fryslân, *Management- en beheerovereenkomst Doefonds*, 2013; In het bedrijfsplan staat dat er een looptijd is van in eerste instantie 15 jaar

kennisontwikkelingen - uitgedrukt in het aantal patenten; en maatschappelijke baten – waarvoor er geen eenheid nader gespecificeerd was.¹⁵² De totale omvang van het Doefonds bedroeg € 8 miljoen.

In 2017 is het Doefonds opgegaan in de Friese Ontwikkelingsmaatschappij (FOM). Aan de doelstelling is bij het opgaan in de FOM een exportcomponent toegevoegd. Naast het stimuleren van innovatie is het fonds nu ook voor het stimuleren van groei, export en starters bedoeld. De FOM heeft als resultaatdoelstelling een groei van het aantal directe arbeidsplaatsen van 75 fte per jaar.¹⁵³

De omvang van de FOM is € 30,9 miljoen, bestaande uit het budget van het Doefonds en een aantal andere budgetten die opgegaan zijn in de FOM. (de onderdelen Export, de Ondernemersimpuls Fryslân (OIF) en Groei en Start).¹⁵⁴ Het Doefonds verstrekte financieringen tussen de € 25.000 en € 1,5 miljoen. De FOM verstrekt ook financieringen tussen de € 25.000 en € 1,5 miljoen voor innovatiefinancieringen.¹⁵⁵

¹⁵² Provincie Fryslân, *Statenvoorstel Instelling Doefonds B.V. (nr. 01061016)*, 13 juni 2013; Rebel Energy B.V. i.s.m. provincie Fryslân, *Bedrijfsplan Doefonds*, 27 mei 2013

¹⁵³ FOM, *Meerjarenplan 2018-2022*, mei 2018, p. 12

¹⁵⁴ FOM, *Meerjarenplan 2018-2022*, mei 2018

¹⁵⁵ *Ibid.*

Bijlage 3: Relevante artikelen BBV over paragrafen weerstandsvermogen en risicobeheersing, financiering en verbonden partijen¹⁵⁶

“Artikel 9:

- 1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.*
- 2. De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:*
 - a. lokale heffingen;*
 - b. weerstandsvermogen en risicobeheersing;*
 - c. onderhoud kapitaalgoederen;*
 - d. financiering;*
 - e. bedrijfsvoering;*
 - f. verbonden partijen;*
 - g. grondbeleid.”*

“Artikel 11:

- 1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:*
 - a. De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;*
 - b. Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.*
- 2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat ten minste:*
 - a. Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;*
 - b. Een inventarisatie van de risico's;*
 - c. Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit;*
 - d. Een kengetal voor de:*
 - i. Netto schuldquote;*
 - ii. Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;*
 - iii. Solvabiliteitsratio;*
 - iv. Grondexploitatie;*
 - v. Structurele exploitatieruimte; en*
 - vi. Belastingcapaciteit.*
 - e. Een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.”*

¹⁵⁶ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, geraadpleegd op 14 april 2020, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>. Artikel 11, lid 3 is niet weergegeven, omdat deze niet relevant is voor onderhavig onderzoek.

“Artikel 13:

De paragraaf betreffende de financiering bevat in ieder geval de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille en geeft inzicht in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte.”

“Artikel 15:

- 1. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:*
 - a. de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;*
 - b. de lijst van verbonden partijen, die wordt onderverdeeld in:*
 - I. gemeenschappelijke regelingen;*
 - II. vennootschappen en coöperaties;*
 - III. stichtingen en verenigingen, en,*
 - IV. overige verbonden partijen;*
 - c. de lijst van verbonden partijen.*
- 2. In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:*
 - a. de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;*
 - b. het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;*
 - c. de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;*
 - d. de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;*
 - e. de eventuele risico's, als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de verbonden partij voor de financiële positie van de provincie onderscheidenlijk gemeente.”*

“Artikel 26:

Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.”

Bijlage 4: Procedure van aanvraag tot ondertekening financiering

Friese Ontwikkelingsmaatschappij

De stappen voor een nieuwe financieringsaanvraag voor de FOM zijn samengevat in het volgende. De nummering loopt niet gelijk aan de nummers in het investeringsreglement:

1. De aanvrager heeft een intakegesprek met en dient een voorlopig projectplan in bij de fondsbeheerder. Dit projectplan kan in elke fase van aanvraag onderworpen worden aan een due diligence onderzoek.
2. In het projectplan komt aan bod:
 - a. In hoeverre private financiering al dan niet verkregen kan worden;
 - b. Waarom het project zonder financiering van Doefonds niet van de grond kan komen;
 - c. Welk publiek belang met de realisatie van het project gemoeid is, gemotiveerd door aansluiting op provinciale doelstellingen en het verwachte maatschappelijk rendement;
 - d. Welke private investeerder bereid is het project te financieren;
 - e. De aard en omvang van de aanvraag uit het Doefonds;
 - f. Informatie over andere onderdelen zoals omschreven in de bijlage bij het investeringsreglement;
3. Na overleg met fondsbeheerder stelt de aanvrager een definitief projectplan op. Dit kan gemotiveerd worden afgewezen of voorgelegd aan het investeringscomité.
4. Het investeringscomité krijgt het definitieve projectplan met daarbij:
 - a. Een financieringsvoorstel van de fondsbeheerder inclusief risicoparagraaf en eventuele uitkomsten van due diligence onderzoek;
 - b. Algemene en bijzondere financieringsvoorwaarden neergelegd in een concept-financieringsovereenkomst.
5. Het investeringscomité toetst de financieringsaanvraag, in het bijzonder de maatschappelijke baten, levensvatbaarheid en winstgevendheid van het project, de risico's, de exit-strategie en de omvang van de financiering in verhouding tot de bijdrage aan innovatie. Dit resulteert in een positief, neutraal of negatief advies. Alle adviezen moeten worden medegedeeld aan de Raad van Commissarissen. Als er sprake is van een negatief of neutraal advies door het investeringscomité, dan is instemming van de Raad van Commissarissen of Algemene vergadering van aandeelhouders benodigd, voordat de fondsbeheerder de financieringsaanvraag kan honoreren. Ditzelfde geldt voor aanvragen die afwijken van andere voorwaarden van het investeringsreglement. Daarvoor is goedkeuring van de Algemene vergadering van aandeelhouders en Raad van Commissarissen vereist en dit dient dan opgenomen te zijn als ontbindende voorwaarde in de financieringsovereenkomst.¹⁵⁷

Stappen 1 tot en met 4 zijn hetzelfde voor het Doefonds. Stap 5 is echter anders. Bij de het Doefonds worden alleen de neutrale en negatieve adviezen medegedeeld aan de Raad van Commissarissen. De

¹⁵⁷ FOM B.V., *Management- en beheerovereenkomst, Bijlage 2. Investeringsreglement FOM, artikel 9*, getekend 12 januari 2018

fondsbeheerder geeft uiteindelijk groen licht over de aanvraag of niet en kan dus ook projecten financieren die een neutraal of negatief advies krijgen van het investeringscomité.¹⁵⁸

Fûns Skjinne Fryske Enerzjy

De onderstaande stappen zijn samengevat uit het investeringsreglement van het FSFE. De nummering loopt niet gelijk aan de stappen omschreven in het reglement.¹⁵⁹

1. Na een intake, moeten aanvragers een voorlopig projectplan indienen bij fondsbeheerder. Dit plan kan in iedere fase aan due diligence onderworpen worden. Op basis van de eerste aanvraag onderhandelen het fonds en de aanvrager(s) over de voorwaarden op hoofdlijnen van het project, een zogenaamde 'indicative non binding terms-sheet'.
2. Na feedback kan de aanvrager een definitief projectplan indienen. Dit wordt óf gemotiveerd afgewezen, óf, eventueel na een due diligence-onderzoek, aan het Investeringscomité voorgelegd.
3. Op basis van het definitieve projectplan, het eventuele due diligence-onderzoek en andere relevante bijlagen stuurt de fondsdirectie een investeringsvoorstel naar het investeringscomité.;
4. Het investeringscomité geeft hierover een advies - positief, neutraal of negatief - over de onder 3 genoemde documenten.
5. De fondsbeheerder beslist definitief over de onder 3 genoemde documenten: Bij een positief of neutraal advies kan de fondsbeheerder overgaan tot financiering onder voorbehoud van de goedkeuring die vereist is van de Algemene vergadering van aandeelhouders bij zeer grote financieringen. Voor investeringen boven € 7.500.000 is goedkeuring van Algemene vergadering van aandeelhouders vereist, voor investeringen groter dan € 1.000.000 waar geen positief advies van het investeringscomité aan ten grondslag ligt eveneens. Bij een negatief advies kan financiering afgewezen worden, of goedgekeurd bij goedkeuring door de Algemene vergadering van aandeelhouders. De Raad van Commissarissen wordt ongeacht goed- of afkeuring bij negatieve adviezen ingelicht over dit meningsverschil tussen fondsbeheerder en investeringscomité.
6. Fondsbeheerder stelt een definitieve financieringsovereenkomst op in het geval van een goedgekeurd financieringsvoorstel.

¹⁵⁸ Doefonds B.V., *Management- en beheerovereenkomst, Bijlage 2. Investeringsreglement Doefonds*, getekend 3 april 2014

¹⁵⁹ Samengevat uit artikel 6 in FSFE, *Investeringsreglement FSFE*, vastgesteld in de Provinciale Statenvergadering van 17 oktober 2013.

Bijlage 5: Wanneer is sprake van geoorloofde staatssteun?

In beginsel dienen alle vormen van staatssteun ter goedkeuring aangemeld te worden bij de Europese Commissie.¹⁶⁰ De Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV)¹⁶¹ beschrijft onder welke voorwaarden staatssteun niet aangemeld hoeft te worden bij de Europese Commissie. Als staatssteun onder de AGVV valt, dan is het voldoende om de Europese Commissie daarover te informeren door middel van een kennisgeving en jaarlijks een staatssteunrapportage naar de Europese Commissie toe te sturen. Steuncategorieën die onder de AGVV vallen zijn:¹⁶²

“

- *Regionale steun;*
- *Steun voor MKB;*
- *Steun om het MKB toegang tot financiering te geven;*
- *Steun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie;*
- *Opleidingssteun;*
- *Steun ten behoeve van kwetsbare werknemers en werknemers met een handicap;*
- *Steun voor milieubescherming en hernieuwbare energie;*
- *Steun voor herstel van de schade veroorzaakt door bepaalde natuurrampen;*
- *Sociale vervoerssteun ten behoeve van bewoners van afgelegen gebieden;*
- *Steun voor breedbandinfrastructuur;*
- *Steun voor cultuur en instandhouding van het erfgoed;*
- *Steun voor sportinfrastructuur en multifunctionele recreatieve infrastructuur;*
- *Steun voor lokale infrastructuurvoorzieningen;*
- *Steun voor regionale luchthavens;*
- *Steun voor havens.*

”

Naast de AGVV kunnen revolverende fondsen gebruik maken van de de-minimisverordening. Op grond van de de-minimisverordening mogen ondernemingen gedurende een periode van drie jaar maximaal € 200.000 ontvangen zonder dat dit kwalificeert als staatssteun. De gedachte is dat deze steun zo minimaal is, dat dit weinig of geen invloed heeft op het functioneren van de Europese interne markt.¹⁶³

¹⁶⁰ Artikel 108, lid 3 van Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹⁶¹ De Omnibus Decentraal-regeling (ODR of O&O&I-regeling) ging vooraf aan de AGVV en was een kader waarbinnen decentrale overheden steun konden verlenen voor projecten op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I). Deze regeling liep tot 1 januari 2015. Deze regeling lijkt sterk op de AGVV die op 1 juli 2014 in werking trad. Decentrale overheden die vanaf 1 januari 2015 steun willen verlenen voor O&O&I dienen hiervoor gebruik te maken van de AGVV. De AGVV vervangt vanaf 1 januari 2015 dus de ODR. (bron: Europa Decentraal, <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/omnibus-decentraal/>, geraadpleegd op 4 september 2020)

¹⁶² Europa Decentraal, <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/vrijstellingen/algemene-groepsvrijstellingsverordening/>, geraadpleegd op 26 mei 2020.

¹⁶³ Europa Decentraal, <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/de-minimissteun/voorwaarden-de-minimis/>, geraadpleegd op 27 mei 2020.

Bijlage 6: Geïnterviewde personen

Contactpersonen provincie

- Rinie Scheutjens Senior Adviseur Concerncontrol
- Steven van Stralen Accountmanager deelnemingen

Geïnterviewden

- Geert Buijer (Plaatsvervangend) directeur NOM
- Rob Drees Fondsenmanager Fonds Support Noord (FSN)
- Michel Hendriks Fondsbeheerder FSFE
- Hans Vedder Rijksuniversiteit Groningen

Bijlage 7: Bronnenlijst

- Algemene Rekenkamer, *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*, 2019, p.5.
- A. Oldenhof, *Revolverende fondsen – Een onderzoek naar de eisen die gesteld kunnen worden aan de bestuurlijke inrichting van revolverende fondsen.*, Masterthesis Bestuurskunde Radboud University, 14 september 2016.
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, geraadpleegd op 14 april 2020, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>.
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, geraadpleegd op 14 april 2020, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>. Artikel 11, lid 3 is niet weergegeven, omdat deze niet relevant is voor onderhavig onderzoek.
- Buck Consultants International i.s.m. Provincie Fryslân, *Marktverkenning Energiefonds Fryslân - concept-rapportage* -, Nijmegen, 27 juni 2012
- Buck Consultants International i.s.m. Provincie Fryslân, *Notitie Begrip Revolverend Fonds*, Nijmegen, 16 mei 2012
- Doefonds, *Jaarstukken Doefonds 2014 t/m 2017*
- Doefonds B.V., *Management- en beheerovereenkomst*, getekend 3 april 2014
- E&E advies i.s.m. FSFE, *Bijdrage projecten FSFE over de jaren 2017, 2018 en 2019*
- Europa Decentraal, <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/omnibus-decentraal/>, geraadpleegd op 4 september 2020
- Europa Decentraal, <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/vrijstellingen/algemene-groepsvrijstellingsverordening/>, geraadpleegd op 26 mei 2020.
- Europa Decentraal, <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/de-minimissteun/voorwaarden-de-minimis/>, geraadpleegd op 27 mei 2020.
- Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (2008/C 14/02)*, 19 januari 2008.
- FOM B.V., *Management- en beheerovereenkomst, Bijlage 2. Investeringsreglement FOM, artikel 9*, getekend 12 januari 2018
- FOM, *Investeringsreglement FOM, Bijlage 6.*, 21 december 2017
- FOM, *Jaarstukken 2018 en 2019*
- FOM, *Management- en beheerovereenkomst*, 21 december 2017. Provincie Fryslân, *Management- en beheerovereenkomst FOM*, 21 december 2017
- FOM, *Meerjarenplan 2018-2022*, mei 2018
- FOM, *Meerjarenplan 2018-2022*, mei 2018.
- FSFE, *Akte van Oprichting*, vastgesteld door Provinciale Staten tijdens de Provinciale Statenvergadering van 17 oktober 2013;
- FSFE, *Algemene bepalingen Fûns Skjinne Fryske Enerzjy B.V.*
- FSFE, *Investeringsreglement FSFE*, vastgesteld in de Provinciale Statenvergadering van 17 oktober 2013.
- FSFE, *jaarstukken 2018 en jaarstukken 2019*.
- FSFE, *Kwartaalverslag over het tweede kwartaal van 2016*, d.d. 15 juli 2016
- JM Corporate Finance (<https://www.jmpartners.nl/dienst/due-diligence/onderzoek>) en De Breed en Partners (<https://debreed.nl/checklist-voor-een-due-diligence-onderzoek/>), beiden geraadpleegd op 20 augustus 2020.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken (<https://www.topinkomens.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/stappenschema-valt-de-instelling-onder-de-wnt>).
- Noordelijke Rekenkamer, *Onderzoeksplan revolverende fondsen*, vastgesteld door het College van de Noordelijke Rekenkamer op 11 maart 2019.
- Provincie Fryslân, Beslisdocument FSFE, vastgesteld tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 27 februari 2013
- Provincie Fryslân, *Besluit Startnota Frysk Untwikkelbedriuw*, 16 februari 2011., p. 3
- Provincie Fryslân, *Beslút oprochtsjen FOM B.V. (nr. 01445430)*, 18 oktober 2017
- Provincie Fryslân, jaarstukken 2016 t/m 2019
- Provincie Fryslân, jaarstukken 2017 t/m 2019. Hetzelfde staat genoemd in de begroting 2020 onder de paragraaf Verbonden partijen.
- Provincie Fryslân, *Kadernota 2014*, 3 juli 2013
- Provincie Fryslân, *Leidraad Grip op Samenwerkingsrelaties*, 24 september 2019
- Provincie Fryslân, *Management- en beheerovereenkomst Doefonds*, 2013
- Provincie Fryslân, *Mei elkenien, foar elkenien*, *Coalitieakkoord 2015 – 2019*.
- Provincie Fryslân, *Nije Enerzjy foar Fryslân*, *Coalitieakkoord 2011 – 2015*.
- Provincie Fryslân, *Nota Financieringsynstruminten 2013*, 28 november 2018
- Provincie Fryslân, *Nota Financieringsynstruminten 2018*, 28 november 2018
- Provincie Fryslân, *Nota Samenwerkingsrelaties*, december 2013
- Provincie Fryslân, *Notitie Sinnestroom 2012-2015*, opgeleverd op 24 april 2012.
- Provincie Fryslân, *Protocol Verbonden Partijen*, 27 februari 2019
- Provincie Fryslân, *Startnota Frysk Untwikkelbedriuw*, 30 november 2010, pp. 9 - 10
- Provincie Fryslân, *Statenvoorstel Instelling Doefonds B.V. (nr. 01061016)*, 13 juni 2013
- Provincie Fryslân, *Statenvoorstel Instelling Doefonds B.V. (nr. 01061016)*, 13 juni 2013;
- Provincie Fryslân, *Uitvoeringsagenda 2015-2019 Mei elkenien, foar elkenien*, 1 juli 2015, p. 15
- Rebel Energy B.V. i.s.m. provincie Fryslân, *Bedrijfsplan Doefonds*, 27 mei 2013
- Rebel Energy B.V. i.s.m. Provincie Fryslân, *Bedrijfsplan FSFE*, 11 juni 2013
- Rebel Group B.V. i.s.m. FSFE, *Fûns Skjinne Fryske Enerzjy: Financieel-economische evaluatie 2014-2018*, 5 juni 2019
- Spenkelink, S., Willigenburg, A. en S. Mathijssen (2017) *Controle bij revolverende fondsen – bezinning op publieke verantwoording bij provinciale revolverende fondsen*, TPC.
- Trip Advocaten & Notarissen i.s.m. provincie Fryslân, *Akte van statutenwijziging*, 21 december 2017
- Trip Advocaten & Notarissen i.s.m. provincie Fryslân, *Concept-Akte van Oprichting*, 11 juni 2013
- Van den Brink (2018).
- Van Elburg c.s., Rebel Group B.V. i.s.m. FSFE, *De omslag in gang gezet, FSFE Financieel-economische evaluatie*, 7 juli 2017

(Beleids)brieven

- Provincie Fryslân, *Beleidsbrief en besluit Provinciale Staten*, 24 januari 2018
- Provincie Fryslân, *Beliedsbrief Ekonomy “Wurkje mei Fryslân” 1267708*, 10 februari 2016
- Provincie Fryslân, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: afhandeling motie over energiecoöperaties*, 28 augustus 2012.
- Provincie Fryslân, *Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Nr. 01024210, Onderwerp: informerende brief over opgedane ervaringen energiefondsen*, 5 oktober 2012

- Provincie Fryslân, *Statenstuk 1012863: Stand van zaken ontwikkeling Fûns Skjinne Fryske Enerzjy*, 17 oktober 2012

Vergaderingen Provinciale Staten (d.d.)

- 11 november 2010
- 16 februari 2011
- 21 maart 2012
- 19 september 2012
- 27 februari 2013
- 17 oktober 2013
- 18 oktober 2017
- 24 januari 2018
- 27 februari 2019

Websites:

- Website Doefonds:
<https://web.archive.org/web/20150511013957/http://www.doefondsfryslan.nl/iets-voor-u/>,
benaderd op 27 juli 2020.
- Website van het FSFE: <https://www.fsfe.frl/>, benaderd op 5 oktober 2020;
- Website Wetrecht: www.wetrecht.nl, benaderd op 12 maart 2020.
- Website: <https://www.e3partners.nl/>, benaderd op 5 oktober 2020
- Website: <https://www.nationaalgroenfonds.nl/over-groenfonds>, benaderd op 5 oktober 2020
- Website: <https://www.svn.nl/>, benaderd op 5 oktober 2020.



Groningen
Fryslân

Drenthe